

***INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL***

2008/2009



TII

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS.

ANÁLISE ECONÓMICA DO INVESTIMENTO MILITAR

JOÃO ANTÓNIO BARREIROS ESTEVES NUNES
Capitão-de-mar-e-guerra AN



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

ANÁLISE ECONÓMICA DO INVESTIMENTO MILITAR

João António Barreiros Esteves Nunes
Capitão-de-mar-e-guerra AN

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Lisboa 2009



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

ANÁLISE ECONÓMICA DO INVESTIMENTO MILITAR

João António Barreiros Esteves Nunes
Capitão-de-mar-e-guerra AN

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: CMG ECN Rui Manuel Rapaz Lérias

Lisboa 2009



Aos meus pais (que me deram o sentido Pátrio e os valores da honestidade e da honra)
A minha mulher e aos nossos filhos (que me dão o sentido da vida e do orgulho)
Aos meus irmãos (que, desde sempre, me dão a memória da felicidade)



Agradecimentos

Importa sobremaneira manifestar publicamente os mais vivos agradecimentos a quem, mesmo em prejuízo da actividade normal, se disponibilizou e contribuiu nas questões conceptuais e em matérias de facto e operacionais com a sapiência, com o conhecimento e com a prática quase diária no âmbito das decisões em sede do investimento militar, quer se situem na componente estratégica, quer na componente do desenvolvimento e concretização dos projectos e na gestão global, execução material e financeira e inerente contabilização.

Cumpre, primeiro que tudo, agradecer encarecidamente, *ad aeternum*, ao CMG Rapaz Lérias e reconhecer a prestimosa e elevada acção orientadora em todas as fases do desenvolvimento da investigação que muito contribuiu para os resultados alcançados.

Na pessoa do General Campos Gil que, no âmbito do Estado-Maior do Exército, acompanha, há cerca de seis anos, as questões do investimento e que, para efeito da análise no âmbito deste Trabalho de Investigação Individual, deu de viva voz um singular testemunho e de validação dos modelos enunciados, dos inovadores métodos de suporte à decisão e da análise do impacto económico, os mais sinceros agradecimentos pela valorização da investigação.

Igualmente, na pessoa do chefe da Divisão de Logística do Estado-Maior da Armada, Capitão-de-mar-e-guerra Belo Fabião os mais sinceros agradecimentos pela validação das conclusões e recomendações suscitadas pela presente investigação.

Merece, igualmente destaque nestes agradecimentos, o Tenente Santos do Carmo, Chefe da Secção de Informação de Gestão da Direcção de Administração Financeira da Superintendência dos Serviços Financeiros da Marinha pela validação dos aspectos técnico contabilísticos e das correlacionadas conclusões e recomendações, designadamente a relativa à adequabilidade de Plano Oficial de Contabilidade da Defesa Nacional.

Muito especialmente, os agradecimentos à Doutora Sandra Baiá, fonte pura do saber de ciência feito, da Direcção-Geral do Orçamento do Ministério das Finanças pela transmissão, a título pessoal, de competências, valias e conhecimentos técnicos que muito enriqueceram e validaram a investigação.



Índice

1. Introdução	1
2. O Conceito de Investimento.....	6
a. A definição de investimento.....	6
b. O conceito de investimento público	7
c. O conceito de investimento militar	8
d. O conceito de projecto de investimento	10
(1) Fases de um projecto	13
(2) Classificação de projectos	14
e. Elementos de síntese	14
3. Princípio da Legalidade	15
a. Legalidade versus licitude. Discrecionabilidade. Conceitos.....	15
b. Fontes	16
c. Elementos de síntese	17
4. Os Critérios de Avaliação do Investimento.....	18
a. O Valor Actualizado Líquido (VAL)	19
(1) Conceito na óptica privada.....	19
(2) Outros métodos: a TIR, o ROI, o PBP	21
(3) O VAL na óptica pública	21
(4) O VAL em termos do investimento militar.....	22
b. Elementos de síntese	26
5. O Valor Patrimonial Militar.....	27
a. O conceito de <i>goodwill</i> económico	29
b. O conceito de <i>goodwill</i> económico na óptica pública militar.	29
c. Reintegrações e Amortizações e Reavaliações	31
d. Valor contabilístico <i>versus</i> valor patrimonial militar padrão	31
e. Elementos de síntese	32
6. O Impacto na Economia do Investimento Público Militar	33
a. O valor acrescentado bruto.....	34
b. Modelo Keynesiano e modelo vectorial auto-regressivo	35
c. Elementos de síntese	38
7. Conclusões e Recomendações	38
Bibliografia.....	41



Índice de Figuras

Figura 1: Funções e Missões do Poder Naval	II-1
Figura 2: Modelo de Planeamento por Capacidades.....	III-1
Figura 3: O Modelo de Planeamento por Capacidades da NATO.....	III-1
Figura 4: O Ciclo Bienal de Planeamento de Forças.....	III-2

Índice de Apêndices

Apêndice I: Glossário de Conceitos	I-1
Apêndice II: Funções e Missões do Poder Naval.....	II-1
Apêndice III: Planeamento por Capacidades.....	III-1



Resumo

O investimento representa a variável de maior importância na sustentação e, acima de tudo, no sentido e alcance da evolução desejada e prospectada das organizações. Implica por isso escolhas, hierarquização e priorização segundo critérios rigorosos e bem definidos.

O objecto da investigação diz exactamente respeito aos modelos e técnicas científicas de análise do investimento público na área militar, inerentes impactos ou criação de valor, incluindo a avaliação do potencial de cumprimento da missão bem como a correspondente influência nos agregados macro-económicos e geração de valor para a economia do país, procurando que constitua trabalho de investigação inovador e de utilidade para as Forças Armadas, integrando recomendações inéditas em termos da gestão pública.

O modelo de investigação preconizado na Norma de Execução Permanente (NEP) nº DE 218, de 27 de Julho de 2007 em vigor no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) enquadrava todas as etapas do método científico de pesquisa, desde a formulação da questão central até à elaboração de conclusões e recomendações.

Depois de, inicialmente, definir o conceito de investimento e, concretamente, o de investimento público militar com identificação das inerentes especificidades foram, seguidamente, e tendo presente o princípio da legalidade, enunciadas as normas que regulam os critérios de avaliação do investimento público.

Posteriormente, foram analisados os critérios científicos objecto de estudo nas Universidades Portuguesas e comumente utilizados no âmbito de projectos de investimento, especialmente o Valor Actualizado Líquido (VAL) e correspondente adaptação à óptica da gestão pública.

Com a análise e introdução no âmbito da gestão pública dos conceitos de *goodwill*, de valor patrimonial militar, valor militar e valor militar padrão, procurou-se correlacionar contabilisticamente o investimento e a capacidade ou valor militar para produzir o bem público defesa militar.

Depois de concluirmos sobre quais os critérios e as bases científicas de modelos de análise e avaliação dos projectos de investimento e dos respectivos impactos nas organizações e na economia, foram finalmente, objecto de formalização as conclusões da investigação e as inerentes recomendações que têm um inequívoco sentido da modernidade, rigor e transparência da gestão pública, das quais, porque têm especial impacto na cultura e métodos de gestão, relevam as relativas à implementação de modelos de análise do investimento público militar e aos inovadores conceitos no âmbito da apresentação do activo imobilizado por capacidades e da noção de Fundo Patrimonial.

**Abstract**

The investment represents the major variable in order to sustain and, above all, prospective the organizations mainly the armed forces. So, the decisions in this matter must be very rigorous, prioritized and under well defined criteria and obeying to scientific methods of choice.

One general criteria is related to merit of the decision which being a diffuse criteria needs necessary definition of contents. In terms of the concepts of management and related to the specific case of public management, the investment analysis criteria, as defined in the legal rules are submitted to legal terms of the public expenditures. The models analysis are often based in ethereal and not dense concepts or not achieving objective levels in scientific bases that allow the inherent fundamentals of the merit and confirm the impacts and the positive externalities of the concrete projects.

So, the object of the present investigation is precisely the models and scientific methods and technics related to the military public investment on the phases *ex ante* or *ex post* to the decision measuring the impacts on the value including the potential of achievement the mission and the aggregated macroeconomics variables.

Although in the planning phase of the present individual investigation the identification of the relevant issues were due to interaction with exploratory lectures in order to define the object and objectives which can give innovated answers and can be useful to the armed forces and in general to the public management.

Subsequently, we started by defining the concept of investment and mainly the military investment by identifying the inherent specifications, followed by, according to the legal principles, the rules related to the criterias, the public investment must obey.

Afterwards we analyse the scientific criterias object of study in the Portuguese universities and generally used in investment projects mainly the Net Present Value (NPV) and the correspondent adaptation to the public management sphere.

With the analysis and introduction in the lexicon of the public management of the concepts of good will and military patrimony standard, the object was to connect, in terms of account (patrimony), the investment and the capability or military value to produce the public good – military defence.

Finally, after concluding about the criterias and the scientific bases of the analysis and evaluation models of investment projects and the inherent organizations and economy impacts, at last, were formalized the conclusions and the connected recommendations which has a clear way to the modernity, rigour and transparency in the public management.



Palavras-chave

Bem público

Fundo patrimonial

Goodwill

Investimento

Valor actualizado líquido

Valor militar

Valor patrimonial militar



Lista de abreviaturas e acrónimos

CEM	Conceito Estratégico Militar
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
DF	Dispositivo de Forças
DMPM	Directiva Ministerial para o Planeamento Militar
DGDN	Directiva Governamental de Defesa Nacional
EUPC	Entidade Única Prestadora de Contas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FFAA	Forças Armadas
FP	Fundo Patrimonial
GOCEDN	Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IGF	Inspecção Geral de Finanças
LDNFA	Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
LEO	Lei do Enquadramento Orçamental
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases de Organização das Forças Armadas
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LPM	Lei da Programação Militar
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MIFAS	Missões das Forças Armadas
NEP	Norma de Execução Permanente
OE	Orçamento do Estado
PBP	<i>Pay Back Period</i>
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POCDN	Plano Oficial de Contabilidade da Defesa Nacional
POTF	Preparação, Operação e Treino de Forças



QD	Questões Derivadas
RAFE	Reforma da Administração Financeira do Estado
ROI	<i>Return On Investment</i>
SCI	Sistema de Controlo Interno
SF	Sistema de Forças
SIGDN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
TC	Tribunal de Contas
TIR	Taxa Interna de Rentabilidade
VAB	Valor Acrescentado Bruto
VAL	Valor Actualizado Líquido ou Valor Actual Líquido
VAR	Modelos Vectoriais Auto-Regressivos
VM	Valor Militar
VMP	Valor Militar Padrão
VPM	Valor Patrimonial Militar



*Nem me falta na vida honesto estudo,
Com longa experiência misturado,
Nem engenho, que aqui vereis presente,
Coisas que juntas se acham raramente.*

*O Poeta Camões
Os Lusíadas, Canto X*

1. Introdução

O investimento, sendo de crucial relevância na sustentação das organizações, representa, por um lado, a capacidade de projectar o futuro em termos prospectivos e, por outro, no caso vertente dos investimentos militares, a capacidade de produzir o bem público “defesa nacional-defesa militar” e, inerentemente, cumprir a missão consignada.

Em termos dos conceitos de gestão e no caso específico da gestão pública, os critérios de análise dos investimentos, tal como definidos nas normas aplicáveis, situam-se no âmbito ou na esfera da realização da despesa pública. Os modelos de análise são amiúde baseados em conceitos etéreos e pouco densificados, não atingindo níveis de objectividade e de base científica que permitam, fundamentadamente, sustentar o mérito das decisões e confirmar os impactos e externalidades positivas da concretização dos projectos em concreto.

Ora, importa sobremaneira introduzir nos princípios, nas regras e procedimentos e no léxico da hodierna gestão pública, os modelos e métodos científicos de análise do investimento, quer os estudos se situem *ex ante*, quer *ex post* às decisões.

Como é consabido, a ciência económica atingiu já níveis de desenvolvimento nesta área do conhecimento que, com as necessárias e inerentes adaptações, deverão, por imperativos da boa e racional gestão, ser parametrizados às organizações públicas.

O bloco legal que suporta, em termos económicos e financeiros, a actividade administrativa dos órgãos da Administração Pública foi objecto de profundas reformas durante os últimos anos. Salientam-se, *inter alia*, com relação mais directa ao tema, a Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública), o Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho, que define o Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE), a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, Lei de Enquadramento Orçamental, a Lei 98/97, de 26 de Agosto, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, o Decreto-Lei nº 131/2003, de 28 de Junho, definição dos programas e medidas a inscrever no Orçamento do Estado (OE) e das respectivas estruturas e o Decreto-Lei n.º 237/97, de 3 de Setembro, que aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) que, paulatinamente, tem vindo a ser implementado. Releva-se que, de ópticas contabilísticas com a inerente prestação de contas baseadas em meros fluxos de caixa, se transitou para conceitos de gestão e contabilidade de acréscimo. Nesta base, os ramos das Forças



Armadas adoptaram a contabilidade patrimonial como instrumento de gestão e prestam as contas ao Tribunal de Contas no âmbito do conceito de Entidade Única Prestadora de Contas (EUPC).

Ora, a evolução qualitativa que se verifica com as alterações acima referenciadas, não foi, ainda, acompanhada com as mais actualizadas técnicas em termos da análise do investimento, constituindo, assim, esta uma das razões primeiras para a inovadora investigação proposta.

O tema a tratar “Análise Económica do Investimento Militar” insere-se em contexto que procura, de forma inédita, definir os critérios e os modelos de avaliação e determinar o impacto quer na transversalidade da organização militar e nas diversas componentes económicas de análise, quer nos agregados económicos *lato sensu*, através da utilização instrumental de métodos e técnicas baseadas em modernos conceitos científicos que sustentam a gestão económica de projectos de investimento.

O bloco legal vigente, define, basicamente, como critérios de avaliação do mérito da decisão em termos da realização da despesa pública onde, naturalmente, se inserem os projectos de investimento, a economia, a eficiência e a eficácia (3E's) a que se junta a análise custo/benefício ou custo/eficácia. Ora, estes critérios estão, amiúde, longe da rigorosa mensuração ou objectivação das variáveis, elemento e factores determinantes na decisão do investimento. Por outro lado, a ciência económica desenvolveu critérios abstractos que, com as devidas adaptações, poderão ser parametrizados à gestão pública dos investimentos.

Assim, o objecto da investigação será enquadrado e diz exactamente respeito aos modelos e técnicas científicas de análise do investimento público na área militar, quer na fase *ex ante* à decisão concreta da despesa pública que sustenta o respectivo projecto, quer *ex post* medindo os impactos ou a criação de valor, incluindo a avaliação do potencial de cumprimento da missão bem como a correspondente influência nos agregados macro-económicos e geração de valor para a economia do país.

No âmbito da investigação, os seguintes objectivos mereceram especial enfoque:

- Balizar o conceito de investimento e, especialmente, o conceito de investimento militar, com desenvolvimento dos critérios que permitam a inerente classificação, com discriminação de exemplos tipificados ou extravagantes, e consequente metodologia de análise e contabilização patrimonial a que devam estar sujeitos ou obedecer;



- Analisar a legislação enquadradora das normas relativas a projectos de investimento públicos e especialmente as normas respeitantes à respectiva avaliação;
- Enunciar as fases de desenvolvimento dos projectos de investimento, devidamente enquadradas nos princípios da boa gestão e definir modelos de análise quer *ex ante* quer *ex post*;
- Definição dos métodos de análise subjacentes aos conceitos de Valor Actualizado Líquido, *Goodwill* e Valor Acrescentado;
- Adaptar à gestão pública os métodos de análise enunciados no parágrafo anterior;
- Adopção de critérios contabilísticos que melhor traduzam a situação patrimonial, designadamente as que digam respeito ao valor patrimonial militar correlacionado com o investimento.

O fio condutor do presente trabalho identifica-se na seguinte questão central e nas questões derivadas (QD) identificadas:

- Como poderão os modelos de análise científica de projectos de investimento desenvolvidos nas universidades ser adaptados às organizações públicas e, designadamente aos investimentos na área militar?

Questões derivadas:

- Quais os critérios subjacentes à identificação do investimento militar?
- Como podem ser avaliados os projectos de investimento?
- Como se pode medir o impacto do investimento no valor militar habilitante ao cumprimento das missões incorporando-o nas demonstrações económico-financeiras?
- Como podem ser medidos os impactos na economia, nas variáveis agregadas, nos diferentes sectores económicos e nas regiões?
- Serão necessárias regras contabilísticas específicas para a Defesa Nacional a enformar em plano oficial de contabilidade próprio?

Embora ainda na fase de planeamento do trabalho de investigação individual, a identificação das questões relevantes suscitadas pelo tema obrigou a interacções resultantes das leituras exploratórias no sentido do enquadramento, quer do objecto, quer dos objectivos que respondam aos critérios de um trabalho de investigação inovador e de utilidade para as Forças Armadas e para a gestão pública em geral.



Como resposta a estas questões derivadas, estabelecemos as seguintes hipóteses:

- N° 1 – O quadro legal e a doutrina da gestão contêm as bases para o enquadramento do investimento, permitindo, assim, no âmbito da gestão pública, a definição de investimento militar;
- N° 2 - As especificidades da gestão militar requerem normas contabilísticas específicas, designadamente correlacionadas como investimento, a verter formal e materialmente em Plano Oficial de Contabilidade da Defesa Nacional;
- N° 3 - Os critérios, genericamente, enunciados como da economia, eficiência e eficácia, não sendo objecto de desenvolvimento doutrinário substantivo, não podem constituir, de *per si*, fonte de avaliação em sede do investimento público militar, resultando, assim, a necessidade de recurso a critérios científicos objectivos;
- N° 4 – O Valor Actualizado Líquido estudado nas universidades portuguesas e comumente utilizado na óptica da gestão privada, constitui, com as necessárias adaptações, critério de avaliação do investimento no âmbito da gestão pública e especialmente no âmbito da gestão militar;
- N° 5 – O conceito de *goodwill* constitui base e reúne em si as capacidades para contribuir para o cálculo do valor patrimonial militar ou valor militar habilitante ao cumprimento da missão;
- N° 6 – O Valor Acrescentado Bruto constitui método de avaliação dos impactos na organização e na economia resultantes do investimento militar;
- N° 7 – O Modelo Keynesiano e o Modelo Vectorial Auto-Regressivo constituem, potencialmente, métodos para medir o impacto na economia em termos das variáveis agregadas, sectoriais e regionais, conexas com a concretização ou com a previsão de concretização do investimento militar.

Tendo por base a recolha e o estudo dos dados da extensa bibliografia consultada, bem como os elementos de informação recolhidos através dos contactos com especialistas e académicos nesta matéria, foi possível a consolidação dos conceitos e o seu enquadramento em toda a sua envolvente. Seguidamente, procedemos à verificação das hipóteses pelo método dedutivo a fim de encontrar as respostas às questões derivadas, para, então, nessa sequência, se concluir pela resposta à questão central.

O presente estudo está estruturado em sete capítulos, incluindo este primeiro - a introdução - e as conclusões. No segundo capítulo são definidos os conceitos de investimento e de investimento público, basilares para se chegar a uma definição, pela



primeira vez explícita, de investimento militar. Acresce referir que foi, também, definido e enquadrado o conceito de projecto de investimento e, em abstracto, enunciadas as respectivas fases. No terceiro capítulo foi analisado o princípio da legalidade, que na Administração Pública Portuguesa reveste especial acuidade, e, em sequência, as normas que enquadram e determinam os critérios de avaliação do investimento e da despesa pública que lhe está associada. No quarto capítulo foi analisado, no âmbito dos critérios de avaliação do investimento, o conceito de Valor Actualizado Líquido (VAL) e as adaptações necessárias em sede de avaliação do investimento público e, especialmente, em sede do investimento militar relacionado com as potencialidades de utilização nas diferentes fases de concretização de projecto. No quinto capítulo foi introduzido no léxico da gestão pública e militar o conceito de Valor Patrimonial Militar (VPM), Valor Militar (VM) e Valor Militar Padrão (VMP) que, associado ao conceito de *goodwill*, analisa a capacidade para produzir o bem público defesa militar e, assim, cumprir a missão. No sexto capítulo e no sentido de analisar o impacto do investimento militar nas organizações e na economia ao nível das variáveis agregadas, quer ao nível macro, sectorial ou regional para, no sétimo e último capítulo, formalizar as conclusões gerais e explicitar as inerentes recomendações, permitindo, assim, a resposta à questão central.

O trabalho foi desenvolvido de acordo com a Metodologia de Investigação Científica (MIC) contida na NEP DE 218, em vigor desde 27 de Julho de 2007, consubstanciando método científico de investigação com vista a constituir um trabalho de elevado nível académico com argumentos e fundamentos credíveis contribuindo para a aquisição de conhecimentos na área da gestão pública subjacentes às inovadoras e, salvo melhor opinião, extremamente úteis, práticas técnicas que traduzem dignificação das instituições e das funções económicas e financeiras.

A exigência de rigoroso cumprimento dos critérios académicos em vigor no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) que privilegiam a originalidade do pensamento, das ideias e da investigação esteve sempre presente, para que resultem demonstrados os hodiernos conceitos que merecem ser apresentados à comunidade científica.

Assim, em conformidade com o tema, a interrogação de partida exigiu uma apurada reflexão tendente a, com rigor, precisão e clareza definir o âmbito da investigação e os inerentes objectivos, constituindo, desta forma, o sentido do trabalho com a correspondência nas indicações sobre estudo, análise, leituras, contactos e métodos complementares exploratórios utilizados para a consolidação da investigação. Considera-se



de relevar este aspecto, já que o desenvolvimento e aperfeiçoamento da investigação foi, também, o resultado da interacção entre as primeiras três fases do método de investigação científica, a saber, pergunta de partida, exploração e problemática, seguidas da elaboração do modelo de análise, da observação, da análise e das conclusões e recomendações.

Tendo por base as interrogações de partida e derivadas, a investigação teve o adequado desenvolvimento através de estudos e leituras científicas da especialidade e contactos, meramente informais, com peritos do Ministério das Finanças e Administração Pública, Ministério da Economia e Ministério da Defesa Nacional com conhecimentos e prática nas áreas de investigação, como meio coadjuvante a encontrar, também em sede de responsáveis pela decisão do investimento público e, especialmente, militar, respostas e validação para as questões e inerentes soluções suscitadas pela investigação.

2. O Conceito de Investimento

a. A definição de investimento

Em termos *lato sensu*, o conceito de investimento está associado à “*afecção de fundos que possibilitem, por via directa ou indirecta, a manutenção ou o aumento da capacidade produtiva instalada*” (Araújo, 2003). Desenvolvendo a definição, pode dizer-se que corresponde “*a uma afectação de recursos que possibilitem, por via directa ou indirecta, a manutenção ou o aumento da capacidade produtiva instalada, a melhoria qualitativa da produção ou, ainda, o aumento da rendibilidade empresarial e/ou social de estruturas produtivas, inclusive por via da redução de custos*” (Sousa, 2005). Muito embora mais abrangente importa conhecer a visão do economista. Para os economistas, “*a palavra investimento significa sempre a formação de capital real*” (Samuelson, 1982). Em termos económicos, o investimento representa toda a variação positiva (o desinvestimento representa variações negativas) do capital num determinado período, nomeadamente, o conjunto de bens de produção criados ou adquiridos. Representa, assim, novos equipamentos, construções e outros bens de capital e variação de existências. Em resumo, corresponde ao conjunto de bens determináveis e reprodutíveis que podem ser utilizáveis repetidamente e, extremamente importante para o nosso estudo, determinam as possibilidades e capacidades de produção de bens e serviços. Assim, o investimento traduz o somatório do investimento em stocks (variação de existências, quer sejam em matérias primas ou produtos acabados) e a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) que



compreende as construções (fábricas, infra-estruturas e outros edifícios), maquinarias, equipamentos, material de transporte e grandes reparações.

Os conceitos (Marques, 2006) de Investimento Bruto, Investimento Líquido, Investimento em Capital Fixo Corpóreo, Investimento em Capital Fixo Incorpóreo e Investimento em Fundo de Maneio constam em Apêndice I:

b. O conceito de investimento público

Porém, antes de definir investimento público, importa concretizar de forma sucinta o conceito de bem público (Paulo, outros, 2004) que está intimamente associado aos princípios da não rivalidade e da não exclusão, embora o primeiro seja mais relevante. Ora, o consumo é totalmente rival se a utilização de um bem ou serviço por parte de um indivíduo impossibilita outro de o consumir sendo, portanto, não rival se o usufruto por parte de um cidadão em nada subtrair a quantidade disponível para os restantes indivíduos consumirem. Assim, no caso de bens públicos, aquilo que é fornecido é imediatamente disponibilizado para todos os cidadãos na mesma quantidade (o que não quer dizer que todos usufruam da mesma forma ou sequer intensidade ou frequência). Na realidade, não havendo rivalidade no consumo, o custo adicional de se ter mais um indivíduo a consumir o bem público é nulo. Por outro lado, um bem ou serviço é passível de exclusão se for possível excluir um indivíduo do seu consumo ou, caso não seja possível essa exclusão, se contudo for possível monitorar individualmente o consumo de modo a que se possa praticar um preço associado à utilização do bem ou serviço. A quantidade do bem público fornecida é única, o que significa que todos dispõem da mesma quantidade quando ela é fornecida. Cada unidade do bem público será, potencialmente, financiada por todos os cidadãos. O bem público é usualmente fornecido por entidades públicas e financiado por impostos que constitui o preço fiscal individual.

Na sequência da definição de investimento e de bem público acima explícitos, temos que o investimento público representa a afectação de recursos que possibilita ou capacita uma entidade pública a produzir bens públicos com o objectivo de concretizar as atribuições consignadas e, assim, de acordo com o interesse público, obter benefícios sociais. O investimento público reflecte, portanto, a variação da FBCF e das existências verificadas em cada período no âmbito de uma entidade pública. Importa, reforçando este conceito, traduzir a definição expressa no Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) aprovado pelo Decreto-Lei nº 232/97, de 3 de Setembro, que considera que as imobilizações corpóreas são constituídas pelos imobilizados tangíveis, móveis ou imóveis



(com excepção dos bens de domínio público), que a entidade utiliza na sua actividade operacional, que não se destinem a ser vendidos ou transformados, com carácter de permanência superior a um ano. Incluem, igualmente, as benfeitorias e as grandes reparações que sejam de acrescentar ao custo daqueles imobilizados. Relativamente às Imobilizações incorpóreas, o POCP define que integra os imobilizados intangíveis englobando, nomeadamente, direitos e despesas de constituição, arranque e expansão. A conta 43-Imobilizações incorpóreas pressupõe o reconhecimento que existem activos intangíveis que não se consomem num só exercício, não sendo razoável imputar o seu custo ao exercício da aquisição.

Por outro lado, as classificações económicas previstas no Decreto-Lei nº 26/2002, de 14 de Fevereiro, classificador económico das despesas públicas, incluem, no âmbito das Despesas de Capital (Investimentos, Locação financeira e Bens de domínio público) no subagrupamento Investimentos, a seguinte nota explicativa: *“Não obstante as várias acepções em que o termo «investimento» pode teoricamente ser tomado, salienta-se que, para efeitos do presente classificador, o mesmo é encarado segundo uma óptica de estrita natureza de investimento, pelo que, daquele subagrupamento se compreenderão, exclusivamente, as despesas como a aquisição (e também as grandes reparações) dos bens que contribuam para a formação do «capital fixo», isto é, os bens duradouros utilizados, pelo menos, durante um ano, na produção de bens ou serviços, sem que dessa utilização resulte alteração significativa da sua estrutura técnica (máquinas, equipamentos, material de transporte, edifícios, outras construções, etc.)”*. Muito embora sendo uma nota explicativa a um classificador de despesa, o investimento tem um âmbito muito mais vasto, inclui ou abrange, conforme à doutrina e às previsões nos normativos contabilísticos, designadamente, os bens intangíveis.

c. O conceito de investimento militar

Na sequência da nota relativa à classificação económica “Investimento”, importa mencionar e analisar a nota explicativa relativa ao conceito “Investimentos militares” constante no mesmo diploma. Assim, *“Investimentos militares - Compreende as construções e as obras de engenharia que as administrações militares realizam com fins predominantemente militares de que, entre outros, são exemplos os quartéis, os campos de tiro, os aeródromos, as estradas e as pontes militares (ainda que algumas dessas construções possam, por vezes, ter utilização civil). Enquadram-se, igualmente nesta rubrica, as grandes reparações a efectuar nessas estruturas, para o que se considerará*



«grande reparação» a que implicar alteração das respectivas plantas. Incluem-se, ainda, no âmbito da presente rubrica as fragatas, o equipamento de radar e os aviões integrados na Lei de Programação Militar, por terem como missão predominante o patrulhamento da área oceânica de interesse nacional. Também se englobam o armamento e os equipamentos principais utilizados pelas Forças Armadas, como, por exemplo, aeronaves, navios, viaturas blindadas e outras viaturas tácticas, armas individuais e colectivas, equipamento e máquinas de engenharia e equipamentos de comunicações.”.

O bem defesa nacional ou defesa militar constitui o mais característico bem público sendo bastas vezes designado por bem público puro, obedecendo, em termos absolutos, aos critérios da não rivalidade e da não exclusão.

Associando as premissas relativas à definição de investimento e à de bem público, temos que, no nosso entendimento, o investimento militar deve ser entendido como a parte do investimento público que, representando afectação de recursos, possibilita ou capacita uma entidade pública inserida na estrutura do Ministério da Defesa Nacional a produzir o bem público puro defesa militar com o objectivo de concretizar as atribuições consignadas e, assim, de acordo com o interesse público, obter benefícios sociais no âmbito da defesa militar e, portanto, na defesa nacional. O investimento militar reflecte, portanto, a variação da FBCF e das existências verificadas em cada período no âmbito de uma entidade militar, abrangendo o investimento em capital fixo corpóreo integrando os imobilizados tangíveis, móveis ou imóveis, que os órgãos militares utilizam na sua actividade operacional, o investimento em capital fixo incorpóreo integrando os imobilizados intangíveis, nomeadamente, estudos, projectos, despesas com formação e treino de pessoal, e o investimento em existências, designadamente, reservas de guerra.

De relevar que as funções e missões do poder militar não se esgotam na defesa militar como, aliás, é exemplificativo o quadro em apêndice II relativo às missões e funções do poder naval que incluem, para além da Defesa Militar Naval, a Segurança e Autoridade do Estado e o Desenvolvimento Económico Científico e Cultural.

Ora, a capacidade de produzir os bens públicos identificados é edificada através da disponibilização dos meios, designadamente da FBCF (investimento, devendo, por isso, ser financiado através dos adequados instrumentos de financiamento e obedecer às inerentes regras de fundamentação, justificação e avaliação), incluirá, a título de mero exemplo, bases militares, edifícios, aeronaves, navios, viaturas blindadas e outras viaturas tácticas, viaturas administrativas, embarcações salva-vidas, sensores, terrenos, armamento, mísseis, munições, grandes reparações, sistemas de informação, *hardware*, *software*, conhecimento,



inovação tecnológica, aquisição de competências, perícias e qualificação dos recursos humanos quer na componente formação, quer no âmbito do treino e em todos os factores que influenciam e determinam a sustentação ou incremento da capacidade do cumprimento das atribuições e missões superiormente definidas.

De relevar que, em termos do investimento militar, a qualificação dos recursos humanos e o treino revestem especial acuidade já que são absolutamente determinantes no sucesso do cumprimento da missão, constituindo um dos factores que é levado em devida conta no cumprimento da missão e no nível de atrição resultante das operações militares.

Neste sentido, as leis do orçamento têm vindo a consagrar que, conforme ao artigo 1º da Lei Orgânica nº 4/2006, de 29 de Agosto (LPM), sejam consideradas, até um limite definido, a cobertura de encargos no âmbito da Preparação, Operação e Treino de Forças (POTF). Assim, a Lei nº 64 – A/2008, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento 2009), estipula, igualmente, conforme à previsão do artº 7º, no quadro anexo à mencionada lei, a transferência para os efeitos da POTF até ao limite de 10 % da verba disponível para 2009, ou seja, incluindo a transição de saldos.

De relevar, ainda, que o conceito de investimento militar inclui de acordo com as diversas naturezas que serão a seguir objecto de caracterização sumária, os investimentos de substituição, de expansão, de inovação e modernização e investimentos estratégicos.

d. O conceito de projecto de investimento

Primeiro que tudo importa referir a definição contidas no revogado Decreto-Lei nº 194/80, de 19 de Junho: *“Projecto de investimento ou só projecto é a proposta de aplicação de recursos em activo fixo adicional que afecte a produção em quantidade, qualidade ou custo e que respeite à mesma unidade produtiva e, bem assim, o acréscimo em fundo de maneiço associado àquela aplicação.”*

Por outro lado, a Lei 91/2001, de 20 de Agosto com as alterações conformes às Leis nº 2/2002, de 28 de Agosto, 23/2003, de 2 de Julho e 48/2004, de 24 de Agosto, designada de Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), prevê a possibilidade de o Orçamento do Estado (OE) ser estruturado por programas, medidas e projectos ou actividades, sendo que os projectos dizem respeito ao investimento e as actividades se inserem no âmbito do funcionamento. A estruturação por programas deve, obrigatoriamente, aplicar-se às despesas de investimento e concretamente às despesas correspondentes às leis de programação militar. Por sua vez, o conceito de medida compreende despesas de um programa orçamental correspondente a projectos ou actividades, bem especificados e



caracterizados, que se articulam e complementam entre si e concorrem para a concretização dos objectivos do programa em que se inserem. O projecto ou actividade correspondem a unidades básicas de realização da medida, com orçamento e calendarização rigorosamente definidos.

Em complemento, o Decreto-Lei nº 131/2003, de 28 de Junho (Definição dos programas e medidas a inscrever no Orçamento do Estado e das respectivas estruturas) estabelece as regras a que devem obedecer a definição dos programas e medidas e inerente estrutura dos mapas orçamentais no âmbito do planeamento financeiro plurianual, devendo ser evidenciados os indicadores que permitam avaliar a respectiva economia, eficiência e eficácia.

Importa, nesta fase, evidenciar de forma muito sucinta o modelo português de planeamento estratégico e de forças (Ribeiro, 2006), já que reflecte decisões que traduzem as opções em sede da edificação de capacidades e, por conseguinte, determinantes em sede da decisão de investimento militar. Assim, o modelo português foi estabelecido pela Lei nº 29/82, de 11 de Dezembro, Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) e pela Lei 111/91, de 29 de Agosto Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA). O modelo permite definir as opções estratégicas de defesa nacional e militares que englobam o Programa de Governo, as Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (GOCEDN), o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), a Directiva Governamental de Defesa Nacional (DGDN), o Conceito Estratégico Militar (CEM), as Missões das Forças Armadas (MIFAS), o Sistema de Forças (SF) e o Dispositivo de Forças (DF).

O enquadramento do processo de Planeamento de Forças a nível nacional, e mais particularmente o estabelecimento do respectivo ciclo bienal - designado de Ciclo Bienal de Planeamento de Forças (CBPF) -, ilustrado pelo diagrama incluído no Apêndice III, foi estabelecido pelo Despacho Nº 125/MDN/2000, de 26 de Junho -Directiva Ministerial para o Planeamento Militar (DMPM). Como elemento relevante da orientação política para a iniciação do ciclo nos anos pares, destaca-se a emissão da Directiva Ministerial de Defesa Militar (DMDM) da responsabilidade do Ministro da Defesa Nacional. O ciclo respeita, no essencial, os requisitos legais definidos na LDNFA para a edificação do Sistema de Forças, e tem em atenção a necessidade de sincronismo com o planeamento de forças da NATO. A análise daquela directiva evidencia um processo de planeamento de forças que comporta a intervenção de vários níveis da estrutura de defesa nacional, e a produção periódica de directivas, instruções e propostas traduzidas nos seguintes documentos: Avaliação da



situação Política, Económica e Financeira, do Pessoal, do Material e Militar; Directiva Ministerial de Defesa Militar; Revisão do Conceito Estratégico Militar; Directivas de Planeamento de Forças do EMGFA e dos Ramos; Proposta de Forças do EMGFA e dos Ramos; Adequabilidade Militar, Exequibilidade Financeira e Aceitabilidade Política; Propostas de Forças Nacionais e Análise de Riscos; Objectivos de Forças Nacionais; Preparação de Planos de Forças; Revisão da Lei de Programação Militar (LPM); Execução dos Programas de Forças.

O processo de planeamento de forças constitui um dos elementos estruturantes da edificação do poder militar. Com efeito, é no âmbito do processo de planeamento de forças que, de forma sequencial e racionalmente sustentada, se identificam as possíveis alternativas e se consolidam as decisões que, suportadas num vasto leque de disciplinas de planeamento e um conjunto de requisitos decorrentes da documentação estruturante antes elencada, dão origem à edificação das capacidades, definidas nos sistemas de forças, necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas. O quadro de actualidade da documentação estruturante que se referiu, possibilita assim o desenvolvimento de um processo de planeamento financeiro, perspectivado para o longo prazo, institucionalmente sustentado no planeamento estratégico de Defesa Nacional.

Na actual conjuntura, e sem prejuízo da interactividade - num horizonte temporal razoável de uma legislatura - que um processo desta natureza possa suscitar, ou da superveniência de acontecimentos com impacto significativo que alterem o quadro estratégico em que se desenvolveu, a questão da edificação das capacidades, em termos nacionais, está essencialmente dependente da definição da política de financiamento e da viabilidade da sua execução, âmbito no qual se colocam os respectivos factores críticos.

Como factor relevante no processo, evidencia-se o requisito da coerência e coincidência, para permitir que o processo de decisão nacional relativamente à edificação das capacidades, designadamente o estabelecimento da respectiva política de financiamento, seja devidamente articulado com os compromissos assumidos no plano das alianças e organizações internacionais. Esta articulação constitui relevante factor de reforço de credibilidade na prossecução da política de defesa própria e na satisfação dos compromissos assumidos. No entanto, tal reforço passa pelo grau de comparabilidade dos processos e objectos de planeamento, o que coloca a necessidade de harmonizar os respectivos horizontes temporais e padronizar a sistematização e as designações, no âmbito do conceito de capacidades.



Assim, a edificação das capacidades que permitem geração de forças obedece a regras e planeamento próprios (Revez, 2008). Por outro lado, a certificação de forças tem, igualmente um processo próprio e adequado (Cunha, 2008). Os conceitos de capacidade, geração e certificação de forças são, aqui, chamados à colação por duas ordens de razões: A primeira, diz respeito ao diferente valor (estratégico) militar das capacidades, que, assim, exige uma diferente ponderação ou majoração relativa com impacto directo no valor patrimonial objectivo e no benefício militar e social a obter, sendo, portanto, um factor relevante e essencial para a prioritização na inerente edificação; A segunda, é relativa ao valor patrimonial que deve ter em devida conta a validação e o grau de prontidão das forças.

Atento o que antecede, os activos do imobilizado corpóreo e incorpóreo devem ser explicitados ou discriminados por capacidades cujo valor patrimonial é conexo ou integra, por majoração, o valor militar relativo, e por outro a validação e prontidão das forças. A evidência patrimonial por capacidades (conceito absolutamente inédito) tem vantagens extremamente relevantes e significativas, quer em termos dos conceitos de gestão dos activos, quer nas análises comparativas entre exercícios em correlação com decisões de investimento, quer, especialmente, na plena demonstração e fundamentação das necessidades de financiamento do investimento e com o valor militar habilitante ao cumprimento da missão.

(1) Fases de um projecto

Importa, em abstracto, identificar as fases de um projecto no sentido de melhor enquadrar as soluções conformes às hipóteses enunciadas.

Um projecto segue, normalmente, em termos muito genéricos, as seguintes fases: Decisão do projecto que, em estado da arte, contribua para a edificação da capacidade; Preparação ou elaboração/análise dos aspectos que se prendem com o estudo preliminar do projecto; Estudos de viabilidade e sensibilidade; Decisão de elaboração do caderno de encargos; Elaboração de caderno de encargos e especificações técnicas; Decisão de prosseguir com meios próprios ou recurso a contratação; Declaração inicial para efeitos de contratação; Decisão da escolha com base no mérito das propostas; Concretização do projecto; Funcionamento ou exploração; Controlo e monitorização; Avaliação *ex post*.

Não cabendo no âmbito da presente investigação, fica a referência que, naturalmente, as fases enunciadas obedecem a conceitos e operações substantivas que fundamentam a necessária densificação e desagregação. No entanto, estão correlacionados



os estudos de viabilidade, a escolha da melhor solução e a avaliação *ex post* porque dizem directamente respeito aos métodos de avaliação objecto desta investigação.

(2) Classificação de projectos

Interessa, por outro lado, consolidar e classificar de acordo com as diversas naturezas e nas diferentes tipologias o que se considera investimento militar e obedecer ao inerente conceito: Projecto de investimento de substituição ou de reposição (*replacement investment*); Projecto de investimento líquido ou de expansão (*net investment*); Projecto de investimento de inovação e de modernização (que incorpora progresso tecnológico, considerado em sentido lato, incluindo, nomeadamente, a organização, gestão, administração e processos); Projecto de investimento estratégico (considerado estruturante e que pode e deve ser articulado com a de modelo de desenvolvimento ou de sustentação a longo prazo); Projectos de racionalidade que visam reduzir custos; Projectos de investimento na qualificação dos recursos humanos (*human capital*) englobando aquisição de conhecimento, competências, perícia e treino.

e. Elementos de síntese

Do conteúdo deste capítulo podemos extrair a seguinte síntese:

- O conceito de investimento militar tem características próprias no âmbito do investimento público;
- As especificidades do investimento público traduzem conceitos e processos de planeamento próprios;
- Os processos de avaliação *ex ante* e *ex post*, os processos de gestão e a inerente contabilização terão os reflexos conexos com as especificidades do investimento militar;
- O balanço dos ramos das FFAA devem evidenciar, na componente do imobilizado corpóreo e incorpóreo, a discriminação por capacidades;
- É preconizada uma definição, necessariamente abstracta, de investimento militar.

Atento o que antecede consideram-se validadas as hipóteses Nº 1 “*O quadro legal e a doutrina da gestão contêm as bases para o enquadramento do investimento, permitindo, assim, no âmbito da gestão pública, a definição de investimento militar*” e a Hipótese Nº 2, na componente da evidência e elencar das capacidades nas demonstrações financeiras, designadamente, no Balanço, “*As especificidades da gestão militar requerem normas*



contabilísticas específicas, designadamente correlacionadas como investimento, a verter formal e materialmente em Plano Oficial de Contabilidade da Defesa Nacional”.

3. Princípio da Legalidade

a. Legalidade versus licitude. Discricionariedade. Conceitos

A formulação do princípio da legalidade consubstancia-se no seguinte: os órgãos e agentes da Administração Pública só podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por esta estabelecidos.

Em contraponto, os cidadãos também estão submetidos à lei, estando apenas impedidos de fazer aquilo que a lei interdita ou proíbe, movendo-se, assim, no domínio da licitude. Ressalvam-se as normas injuntivas que impõem um comportamento.

Por outro lado, a lei fixa os interesses públicos a prosseguir pelos órgãos da Administração Pública, estabelecendo, igualmente, as regras a que deve obedecer tal prossecução (Caupers, 1995). Este poder que a lei tem de conformar a actividade administrativa pública não é um poder susceptível de determinar imediatamente a actuação administrativa: do simples respeito pela lei (normas e princípios aplicáveis) não decorre, por automática inferência lógica, uma determinada decisão administrativa, mas antes, e somente, uma delimitação, mais ou menos precisa, do espaço de decisão da Administração. Ao distinguir mérito e legalidade, é ponderada a seguinte realidade: a legalidade abrange toda a decisão administrativa em que esta é susceptível de um juízo de conformidade ou desconformidade como bloco legal (vasto conjunto integrado pelas leis fundamentais, direito comunitário, leis ordinárias, regulamentos administrativos, contratos); o mérito pertence à zona da decisão administrativa que está sujeita a juízos de oportunidade e conveniência. O mérito acaba por ser aquilo que resta depois de se ter submetido a actuação administrativa a todos os juízos de legalidade possíveis. No campo do mérito, a administração pública está condicionada por um dever geral de boa administração que possibilita a distinção entre boas e más decisões, o que significa que, por seu lado e em consequência, é um dever jurídico imperfeito, cujo cumprimento não pode ser avaliado, em princípio, em sede jurisdicional. A jurisprudência portuguesa admite o controlo jurisdicional de mérito no âmbito de recurso contencioso em caso de erro manifesto no exercício da discricionariedade técnica.

Assim, o termo discricionariedade em termos administrativos, remete para o conceito de escolha, que embora parametrizada, isto é, dentro de certos limites, tem de



assentar numa racionalidade própria, susceptível de controlo. Uma boa noção de discricionariedade é a que consta da Recomendação R.(80)2 do Conselho da Europa, conforme Caupers, 1995, página 49: *O poder discricionário confere à autoridade administrativa uma certa latitude de apreciação quanto à decisão a tomar, permitindo-lhe escolher entre soluções juridicamente fundadas aquela que lhe parece mais oportuna.* Quanto maior for o espaço de escolha, menor serão as vinculações da decisão.

Como explícito no capítulo anterior, a escolha dos projectos situa-se no campo da discricionariedade. Pretende-se com esta investigação que a decisão em concreto seja maioritariamente vinculada e que, portanto, o mérito das escolhas seja fundamentado em critérios técnico-económicos objectivos, racionais e aceites pela comunidade científica.

b. Fontes

Atento o que antecede, designadamente, o princípio da legalidade, importa evidenciar o que a legislação prevê em termos da avaliação económica da despesa pública e em particular do investimento público. Assim, conforme aos documentos legais integrados na Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE) é de relevar as normas enquadradoras constantes no Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho (Regime de Administração Financeira do Estado) sequencial à Lei de Bases da Contabilidade Pública, Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro que explicita na Secção IV – Realização das despesas, no artigo 22º – Requisitos gerais, *1- A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos: a) Conformidade legal; b) Regularidade Financeira, c) Economia, eficiência e eficácia. 2- Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa. 3 – Na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.*

Ainda no mesmo âmbito, a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental) de valor reforçado, refere no artigo 42º referente aos princípios a que deve obedecer a execução orçamental, que a realização da despesa deve, igualmente, satisfazer os princípios (sem qualquer densificação ou desenvolvimento sequente) da economia, eficiência e eficácia, vulgarmente designados por 3E's. De salientar que nesta lei, no artigo 10º (Equidade intergeracional), é mencionado que o Orçamento do Estado se subordina ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e



custos entre gerações e que a apreciação da equidade intergeracional incluirá necessariamente a incidência orçamental do investimento público¹.

Por outro lado, a lei orgânica da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), Decreto-Lei nº 249/98, de 11 de Agosto, refere no artigo 2º, no âmbito da respectiva intervenção, que incumbe à IGF o exercício do controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, de acordo como os princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira.

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de Junho que cria o Sistema de Controlo Interno (SCI) da administração financeira do Estado define que o SCI consiste na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a actividades, programas e projectos.

Por último, em termos de referências legais, tem especial relevo a Lei nº 98/87, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, e 1/2001, de 4 de Janeiro, designada por Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), menciona em termos da competência material essencial (artigo 5º) que compete, em especial ao Tribunal de Contas apreciar a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das entidades sujeitas à jurisdição do TC.

Ora, tendo em consideração o bloco legal acima evidenciado e as normas que prevêm os critérios ou princípios enunciadores da avaliação da despesa pública *lato sensu* que inclui, obviamente, o investimento público, constata-se que são primariamente privilegiados critérios de legalidade e regularidade a par de conceitos etéreos ou pouco densificados *inclusive* na doutrina, da economia, eficiência e eficácia. Na LOPTC e na lei orgânica da IGF ressalta uma evolução no sentido da avaliação do mérito da decisão em sede económico-financeira quando enuncia o critério da boa gestão.

Os capítulos seguintes têm exactamente como objectivo o contribuir para a definição de critérios objectivos de avaliação económica em sede de investimento público, verdadeiro pilar da sustentação das organizações no sentido do dever e conforme ao interesse público.

c. Elementos de síntese

Do conteúdo deste capítulo podemos extrair a seguinte síntese:

¹ Esta noção tem a ver com quem suporta os custos e quem obtem os benefícios.



- A legislação portuguesa consolidada nas normas de direito financeiro público, privilegia, *prima facie*, as análises de legalidade e regularidade financeira que, sendo fundamentais no processo de realização da despesa pública, necessitam de ser complementadas com avaliação do mérito baseadas em conceitos científicos objectivos subsumidos², desejavelmente, em normas claras, rigorosas e precisas e em conceitos densificados;
- Estando perfeitamente adquiridos os princípios da legalidade e da regularidade, a evolução no sentido da boa gestão e do efectivo controlo patrimonial baseado em normas contabilísticas actuais e específicas, necessitam do desenvolvimento científico, técnico, doutrinário e, naturalmente, normativo, enquadrador dos procedimentos injuntivos em sede do investimento público militar que demonstrem à sociedade a bondade e o mérito das decisões.

Face ao que antecede, consideramos que a densificação dos conceitos que substanciam critérios de avaliação e consequente doutrina económico-financeira através da introdução, clarificação, definição e adaptação à área pública de conceitos comumente utilizados na gestão privada, como o Valor Actualizado Líquido ou o *goodwill* e modelo de avaliação do impacto do investimento militar na edificação das capacidades e na economia, se reveste de especial acuidade e imprescindibilidade no âmbito dos estudos e decisões em concreto nas diferentes fases de desenvolvimento e concretização de projecto de investimento.

Assim, confirma-se a hipótese Nº 3 “*Os critérios, genericamente, enunciados como da economia, eficiência e eficácia, não sendo objecto de desenvolvimento doutrinário, não podem constituir, de per si, fonte de avaliação em sede do investimento público militar, resultando, assim, a necessidade de recurso a critérios científicos objectivos*”.

4. Os Critérios de Avaliação do Investimento

Os métodos de avaliação da decisão económica de investimentos e, portanto do mérito, são, tradicionalmente, classificados em duas grandes tipologias: os métodos empíricos e os métodos científicos (Menezes, 1991).

Os métodos empíricos, diferentemente dos métodos científicos, não recorrem à actualização das séries anuais de recebimentos (*cash inflows*) e pagamentos (*cash outflows*) e alguns são, bastas vezes, calculados após a concretização dos investimentos como a Rentabilidade de Capitais Próprios ou o *Return On Investment* (ROI).

² Referente a subsunção, operação lógico dedutiva que relaciona um facto com a norma aplicável.



Os critérios científicos de avaliação do investimento estudados nas universidades e comumente utilizados em termos da gestão privada consistem basicamente no Valor Actualizado Líquido ou Valor Actual Líquido (VAL), ou na sigla inglesa *Net Present Value* (NPV) ou, como alguns autores, Valor Líquido Actualizado (VLA) para não confundir com Valor Acrescentado Líquido, na Taxa Interna de Rentabilidade (TIR) ou Coeficiente de Eficiência Marginal do Investimento (CEMI), no Período de Recuperação do Investimento (PRI) ou na sigla inglesa *Pay Back Period* (PBP).

A seguir passaremos a caracterizar o conceito do VAL, sem deixar de identificar muito resumidamente outros critérios, que é efectivamente o método que reúne mais valências e o que, para além de constituir objecto de hipótese do presente estudo, tem, à partida, melhores condições para ser adaptado no âmbito público.

a. O Valor Actualizado Líquido (VAL)

(1) Conceito na óptica privada

Os métodos científicos de avaliação da decisão económica de investimentos fundamentam-se na actualização dos *cash flows* gerados pelo investimento. Assim, a escolha da taxa de actualização (TA) desempenha um papel primordial na aplicação do VAL. A escolha da TA depende de três factores essenciais: a remuneração real desejada para os capitais próprios (T1), o risco económico e financeiro inerente ao projecto (T2)³ e a taxa de inflação esperada para o futuro (T3). A remuneração desejada para os capitais próprios (admitindo que o investimento é financiado na totalidade por capitais próprios) tem um equivalente à taxa de aplicação sem risco, normalmente em títulos de dívida pública. Ou seja, quem disponha de capitais próprios pode aplicá-los em títulos da dívida pública que, sem risco, obtém uma remuneração. A segunda componente da TA representa exactamente a componente de risco, ou seja a remuneração acrescida em relação à taxa sem risco. Como é evidente, quanto maior o risco, maior a remuneração pretendida. A terceira componente da TA só influencia a escolha da taxa de actualização quando as previsões dos *cash flows* forem efectuadas a preços correntes. A consagração da metodologia dos preços constantes, compreensível devido à facilidade e à aparente objectividade da sua aplicação, tem contribuído para que a consideração dos efeitos económicos das perturbações monetárias não seja devidamente ponderada e constitui causa de insucesso de projectos de investimento. A metodologia dos preços correntes, embora envolva necessidade da definição prévia de cenários inflacionistas e de desvalorização da

³ Naturalmente de carácter subjectivo.



moeda para os principais custos e proveitos previsionais durante toda a vida útil dos projectos de investimento, tem a grande vantagem de predefinir o comportamento futuro exigível aos preços de venda, cuja adesão à realidade constitui uma condicionante fundamental para o êxito de qualquer projecto⁴.

A TA é, assim, obtida:

$$TA = [(1+T_1)*(1+T_2)*(1+T_3)]-1$$

Se se representar o *cash-flow* do ano i (diferencial entre o *cash inflow* e o *cash outflow*) gerado pelo investimento por CF_i , a TA por r , o investimento por I_0 (se o investimento é todo realizado no período inicial) e por n o tempo de vida útil do projecto, o VAL é obtido pela seguinte fórmula:

$$VAL = -I_0 + CF_0 + \frac{CF_1}{(1+r)} + \frac{CF_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{CF_n}{(1+r)^n}$$

Se o investimento se concretiza em diversos períodos de tempo, então o VAL será dado pela seguinte expressão (foi considerado valor residual):

$$VAL = -\sum_{t=0}^n \frac{I_t}{(1+r)^t} + \sum_{t=0}^n \frac{CF_t}{(1+r)^t} + \frac{VR}{(1+r)^t}$$

Em termos mais simples, o VAL traduz o valor no momento presente dos fluxos gerados pelo projecto (meios libertos gerados) uma vez remunerado e reembolsado o capital investido. Importa que a actualização dos fluxos de caixa se faça ao mesmo momento para efeitos de análise e comparabilidade.

Se o VAL tem um valor superior a zero, então o investimento é viável àquela TA e nos pressupostos de dimensão equacionados. O projecto tem interesse, pois proporcionará a integral recuperação e uma adequada remuneração dos capitais próprios a investir, a cobertura dos riscos económico e financeiro inerentes à realização do investimento e a criação de excedentes monetários.

Se o VAL for igual a zero, o projecto continua a ter interesse à TA definida, pois também permitirá a completa recuperação e a obtenção da remuneração dos capitais próprios, no entanto, qualquer erro ou sensibilidade a uma variável pode desequilibrar o valor previsto.

Se o VAL for inferior a zero, o projecto de investimento não tem interesse, pois não possibilita a total recuperação e a remuneração desejada dos capitais a investir.

⁴ É usual utilizar-se a metodologia dos preços constantes.



(2) Outros métodos: a TIR, o ROI, o PBP

Um breve referência à TIR, que dentro dos métodos científicos, calcula o valor da TA que torna o VAL igual a zero.

Igualmente como breve referência ao *Return On Investment* (ROI), que é a relação entre os Resultados líquidos e o capital investido e ao *Pay Back Period* (PBP) que mede o período de recuperação do investimento.

(3) O VAL na óptica pública

Efectivamente, a gestão pública sempre baseou, no âmbito da gestão orçamental, as respectivas análises e o inerente controlo em termos da prestação de contas com base em fluxos de caixa. Assim, os aspectos de financiamento e de tesouraria foram os relevantes na gestão.

No entanto, o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) em vigor no âmbito do Ministério da Defesa Nacional (MDN) vem impor regras em termos da contabilidade patrimonial e de acréscimo.

Por outro lado, a doutrina pública analisa o VAL no âmbito da análise custo-benefício (Paulo, outros, 2004), considerando que a avaliação das despesas públicas passa também, quando possível, pelos projectos concretos de investimento. Com efeito, uma decisão de investimento tomada pelo Estado poderá implicar a existência de benefícios para a sociedade ao longo de vários anos, mas poderá originar custos, quer financeiros, quer de outra natureza. Naturalmente nem sempre é fácil ou possível atribuir um valor monetário aos custos e aos benefícios associados a um projecto de investimento, ou em particular aqueles que afectam genericamente a comunidade.

A ser distribuído ao longo de um certo período de tempo, o valor monetário actual dos custos e benefícios de um projecto de investimento deverá ser a medida adequada para avaliar a respectiva decisão sobre um dado investimento público, tal como se observa na gestão privada. É assim, preciso determinar o valor actual dos fluxos financeiros gerados ou associados ao projecto, quer sejam custos ou benefícios, ou seja, torna-se necessário calcular o VAL do projecto.

O valor actual dos fluxos financeiros futuros gerados ou em correlação directa ao projecto é dado pela fórmula:

$$VA = \frac{B_1}{(1+i)} + \frac{B_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{B_n}{(1+i)^n}$$

Onde B_t , $t=1,2,\dots,n$, representa o fluxo financeiro (que pode ser encarado como um benefício) no período t e i é a taxa de juro utilizada para obter o valor actual do fluxo



financeiro B_t através do factor de desconto $1/(1+i)^t$, sabendo que, em termos gerais, os proveitos são, para os serviços integrados, iguais às despesas orçamentais registadas no período. Efectivamente, quais são os benefícios resultantes da prestação do bem público defesa militar ou cultura? Em termos objectivos, correspondem, *prima facie*, ao valor que o Estado paga através da inerente despesa orçamental anual que tem, para o órgão “produtor”, uma correspondência contabilística em termos dos respectivos proveitos.

(4) O VAL em termos do investimento militar

Naturalmente, o investimento militar segue grosso modo os conceitos e enquadramento do investimento público, utilizando uma linguagem naval: segue nas mesmas águas ou na esteira do investimento público.

Podem observar-se duas diferentes potenciais utilizações que correspondem ao regime de autonomia dos órgãos decisores. Assim, em sede de autonomia administrativa e financeira uma aplicação *qua tale*, uma vez que se situam em lógicas de mercado ou muito próximas disso, e em sede dos serviços integrados (autonomia administrativa) que, obedecendo a uma lógica pública pura, carecem das necessárias adaptações ou parametrizações. Assim, no que concerne ao investimento militar decorre o seguinte:

- Os projectos de investimento são condicionados ou determinados em sede do planeamento de forças descrito no capítulo 2., que define o sistema de forças e inerentes desenvolvimentos; A componente investimento é contemplada, aprovada e financiada em sede da Lei de Programação Militar, também mencionada no capítulo 2., com discriminação por capacidades e programação financeira plurianual;
- O cálculo dos *cash inflows* resulta amiúde numa impossibilidade já que os benefícios para a sociedade bastas vezes de características intangíveis, resultam exactamente da natureza de um bem público puro tal como definido no capítulo 1. Ou melhor, em termos objectivos resultam benefícios que são iguais aos proveitos resultantes da “venda” do serviço Defesa Nacional ou Defesa Militar ao Estado no âmbito das funções de soberania. Então, o que é que o Estado paga à Defesa Militar pelos serviços anualmente prestados? A resposta à questão colocada, é encontrada no âmbito do POCP que considera proveitos o valor das transferências resultantes dos créditos concedidos em conformidade com o planeamento anual financeiro aprovado. Como é consabido, segundo as regras do direito



financeiro público, para a realização das despesas é requerido cabimento prévio, logo, a qualquer despesa corresponde um fluxo financeiro de saída que é exactamente igual ao fluxo de entrada que, por sua vez, constitui o valor do proveito. O funcionamento correspondente à utilização operacional directamente conexa com a produção do bem público, tem um financiamento exactamente na mesma medida, pelo que os proveitos (vendas ao Estado) são exactamente os *cash inflows*. Por outro lado, o funcionamento ou exploração é objecto de financiamento em sede do orçamento anual, sendo por conseguinte iguais, conforme mencionado no número anterior, os fluxos financeiros de entrada e saída correspondentes aos proveitos e custos (admitindo que não há variação de existências, ou que o custo das existências consumidas corresponde exactamente às aquisições);

- Relativamente à TA, o Estado, em termos, frisa-se, dos serviços integrados, e do investimento militar, não pretende uma remuneração para o capital investido, tão somente tem um objectivo de edificar as capacidades que permitam o cumprimento das missões conforme demonstrado no capítulo 3. Assim, a TA será composta somente pela componente risco no caso de se utilizar preços constantes que tem as desvantagens e vantagens já apontadas em relação ao método dos preços correntes. Como o risco é também uma remuneração, a lacuna gerada pode ser resolvida por recurso ao conceito de oportunidade, pelo que a TA a aplicar será igual aos ganhos de produtividade e ao custo de oportunidade representado pela taxa de juro implícita da dívida pública calculada como o rácio entre o valor dos juros do ano e o valor do stock médio da dívida, que segundo o Relatório Anual da Gestão da Dívida Pública de 2007 do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, na componente da Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública se situava em 4,3%.

Por outro lado, assumem contextos diferentes, em termos da utilização do VAL (como método de avaliação do mérito da decisão), se a decisão se situa *ex ante* à decisão de prosseguir com o projecto integrado em edificação da capacidade onde se insere, ou se a decisão se situa em sede de escolha do fornecedor, ou seja, em termos relativos do mérito das proposta em concorrência. Importa por isso subdividir a análise.



▪ Análise em sede dos benefícios militares

Face ao que antecede, e tendo presente, por um lado, a essência do conceito VAL que corresponde exactamente à actualização de fluxos e benefícios verificados em tempos diferentes, e por outro, as diferentes prioridades consignadas à edificação das capacidades militares directamente correlacionadas com os benefícios militares diferentemente ponderados⁵. Conforme mencionado no capítulo 2, tal facto, derivado das diferentes potencialidades e, consequentemente, dos diferentes benefícios militares a prosseguir com as diferentes capacidades e projectos consonantes, origina que, através do conceito de majoração conexo com a potencialidade militar (inserida em conceito *stricto sensu* militar), designadamente, no efeito no grau do cumprimento da missão, na incorporação de tecnologia, na equiparação em termos da envolvente militar, origina, dizia-se, que os proveitos ou benefícios majorados constituam a base de cálculo do VAL permitindo, assim, hierarquizar (relativizar) a concretização dos projectos, em sede *ex ante* à decisão, com base no resultado objectivo do melhor VAL.

A estrutura da informação para o estudo económico de um projecto e os inerentes impactos nas respectivas demonstrações financeira e no património da organização, é, entre outros, constituída pelo Plano de Investimentos, o Plano de Exploração, o Plano de Financiamento, o Plano de Origem e Aplicação de Fundos, o Orçamento de Tesouraria, a Demonstração de Resultados e o Balanço Previsional.

Igualmente, as peças contabilísticas constituem base para o cálculo dos fluxos de caixa e fundamentais para o cálculo do impacto no funcionamento das decisões de investimento que reveste um especial criticismo no sentido da sustentação a prazo do investimento e da inerente exploração. Esta matéria reveste especial acuidade, sabendo que, em termos da gestão pública, existe um défice nesta importante actividade de gestão, constituída pelo planeamento orçamental plurianual do funcionamento em perfeita sintonia com o investimento, que suporta sustentadamente, em termos futuros, a actividade operacional. Assim, a viabilidade é medida relativamente à capacidade de financiamento do investimento e à capacidade de financiamento da utilização operacional e sustentação dos custos de exploração inerentes à vida útil (ou vida económica ou vida militar) do projecto de investimento e, nestas componentes, está directamente correlacionada com o conceito da condição da restrição orçamental. Quer isto dizer que a utilização operacional dos meios habilitantes a produzir o bem público defesa militar está condicionado ou sujeito

⁵ Segundo a Lei de Gilb “*Anything can measured in a way is superior to not measuring it at all*” ou de acordo com o conceito geral “Só o que se mede existe” são argumentos para medir o benefício.



à restrição orçamental, ou seja aos recursos financeiros ou créditos orçamentais disponibilizados em orçamento para aquele fim, tendo em conta os possíveis cenários de financiamento da operação e manutenção de acordo com as políticas orçamentais superiormente definidas.

Relativamente à TA, é aconselhável que incorpore componente de ganho de produtividade, necessariamente, sugerida pelos avanços tecnológicos.

O processo acima enunciado, tem, para além das bondades identificadas, os seguintes méritos:

- Hierarquizar a edificação das capacidades ou dos projectos dentro das capacidades, em conexão directa com o valor militar (benefício) obtido objectivamente através da inerente majoração relativa. A relativização do benefício assim obtido constitui o valor relevante para o cálculo do melhor VAL;
- Fornecer elementos para a definição ou fixação do preço base previsto no artigo 47º do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro que aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP);
- Recolher dados relativos ao cálculo dos recursos necessários a cumprir o ciclo de vida dos equipamentos integrantes do projecto, e, logicamente dispor dos dados necessários à elaboração dos cadernos de encargos na componente da exigência aos concorrentes da rigorosa previsão da sustentação ao longo de da vida útil dos equipamentos (ciclo de vida).
- **Comparação em sede de escolha do fornecedor**

Face ao que antecede, e, portanto, independentemente às utilizações práticas do conceito VAL, considera-se que o grande mérito do respectivo cálculo, reside em sede da análise das propostas para efeito da inerente comparação. Permite, assim, a relativização das propostas com base em critérios (métricas) científicos e na consideração que todo o ciclo de vida e a operação e manutenção são contempladas na análise. Ou seja, como foi explanado no número anterior, o cálculo da exploração em termos da operação e manutenção e o desenvolvimento e sustentação durante o ciclo de vida com evidência dos *cash flows* nos diversos momentos daquele ciclo actualizados ao mesmo momento, permite comparar com o adequado rigor propostas em apreço.

Assim, a obrigatoriedade da utilização do VAL (resolvendo assim uma das graves omissões da gestão pública) para análise do mérito económico do investimento, traduz em directa associação, a obrigatoriedade de calcular os custos de exploração e os cálculos da



sustentação de todo o ciclo de vida respondendo, também, desta forma a uma outra lacuna na gestão pública que diz respeito ao cálculo dos impactos no orçamento de funcionamento das decisões de investimento.

De relevar que a Força Aérea utilizou o VAL em sede de relativização de propostas no âmbito do projecto de investimento relativo às aeronaves C295.

b. Elementos de síntese

Do conteúdo deste capítulo podemos extrair a seguinte síntese:

- O VAL constitui o método científico de análise económica do investimento objecto do estudo nas Universidades e que permitindo rigoroso e fiável estudo da viabilidade dos projectos é comumente utilizado em termos da gestão privada;
- Os outros métodos de análise, porque só permitindo avaliações *ex post* à concretização do projecto ou utilizando indicadores de remuneração do capital, são incompatíveis com os princípios da gestão pública no âmbito dos serviços integrados;
- O conceito VAL é directamente utilizável em sede dos serviços autónomos que usam práticas de gestão privada;
- O conceito VAL é parametrizável em termos da gestão pública e da gestão pública militar em sede dos serviços integrados;
- A definição da TA requer a observância das especificidades do investimento público e militar, afastando, por um lado, a componente de remuneração do investimento e o risco associado e, por outro, considere o custo de oportunidade representado pelo juro implícito da dívida pública e incorpore a componente de ganhos de produtividade;
- O VAL constitui um excelente instrumento para a validação da viabilidade do projecto e portanto a validação em termos relativamente absolutos desde que utilizado em conjugação com o conceito da restrição orçamental e com o conceito de majoração dos proveitos ou benefícios conexos com as diferentes potencialidades das capacidades militares e dos projectos associados;
- O conceito de ciclo de vida é fundamental para analisar a sustentabilidade do projecto bem como fornecer informação habilitante ao estudo de viabilidade e à elaboração do caderno de encargos (que deverá exigir aos concorrentes a rigorosa informação respeitante ao ciclo de vida);
- O cálculo dos custos da operação e manutenção é essencial para o estudo da viabilidade do projecto bem como no estudo do impacto do investimento no



funcionamento essencial para o estudo da sustentabilidade a prazo. É, igualmente, um dos parâmetros a ter em boa conta na comparação das propostas apresentadas;

- Os impactos no funcionamento constituem um elemento essencial na gestão pública. Ora, até ao momento o gestor público não dispõe de elementos habilitantes à gestão prospectiva e estratégica do funcionamento e do inerente financiamento e no respectivo planeamento. Este instrumento pode, se for bem utilizado, fundamentar adequadamente as propostas orçamentais anuais e plurianuais em conexão directa com os planos de investimento, igualmente, plurianuais;
- Ficou validado o cálculo do VAL como instrumento aplicável e essencial na avaliação económica de projectos de investimento, quer em termos relativamente absolutos, quer em termos da comparação das propostas dos concorrentes;
- A gestão pública exige que a utilização de duplo uso do VAL (viabilidade relativamente absoluta e em termos de instrumento de comparação relativa) e em estrita associação ou requerendo o cálculo do ciclo de vida, os impactos no funcionamento das decisões de investimento e as demonstrações económico-financeiras e o correspondente reflexo patrimonial em termos do balanço, requerem a obrigatoriedade destas peças da gestão em correlação directa como os projectos de investimento.

Face ao que antecede, consideramos que, o método de avaliação VAL e os conceitos inovadores associados à majoração dos proveitos e benefícios e nas vertentes de viabilidade do investimento e do referencial tendo em conta a restrição orçamental, assumem extrema acuidade na gestão pública baseada em princípios do rigor, mérito, responsabilização e transparência. No entanto, apesar do identificado significado e importância, verifica-se a falta de normas mandatórias enquadradoras da utilização a nível da Administração Pública do conceito VAL e dos conceitos conexos de ciclo de vida e impactos das decisões de investimento no orçamento anual e plurianual do funcionamento.

Assim, o acima referido leva-nos a concluir pela validação e confirmação da Hipótese Nº 4 *“O Valor Actualizado Líquido estudado nas universidades portuguesas e comumente utilizado na óptica da gestão privada, constitui, com as necessárias adaptações, critério de avaliação do investimento no âmbito da gestão pública e especialmente no âmbito da gestão militar”*.

5. O Valor Patrimonial Militar

Em termos gerais, o valor de uma entidade resulta da diferença entre os seus activos e as obrigações evidenciadas na situação passiva. Por seu lado, uma organização pública,



também terá um valor que será obtido entre a diferença das situações activas e as situações passivas que, em termos públicos, corresponde ao Fundo Patrimonial (FP), que, assim, está constantemente a variar, muitas das vezes por meras vicissitudes circunstanciais. O património inicial componente da conta 51 Património, foi obtido, exactamente, através da diferença entre activo e passivo, influenciando, assim, decisivamente, o valor do FP. Não tem assim, valor ou significado substantivo ou de gestão. Entendemos que o FP deveria, no conceito militar, estar associado ao valor objectivo das capacidades militares consideradas necessárias para cumprir a missão, constituindo um valor estável directamente associado à FBCP. Uma vez que a FBCP (militar) está relacionada com a edificação das capacidades conexas com o sistema de forças superiormente definido, o FP constituirá o capital a realizar. Quando não realizado, tal facto traduz capacidades não edificadas e, contabilisticamente, um activo correspondente ao saldo devedor da conta de terceiros “Estado e outros entes públicos”, fundamentando, também deste modo, a argumentação objectiva para as necessidades de financiamento. Como capital, o FP estaria sujeito a operações contabilísticas, designadamente, o aumento do capital associado a conceitos estratégicos correlacionados com edificação de capacidades.

No âmbito deste inovador conceito, a incorporar o Plano Oficial de Contabilidade da Defesa Nacional (POCDN), seriam evidenciadas as dinâmicas de gestão e, relevantemente, as potencialidades para o cumprimento da missão que são também valor intrínseco da organização pública.

Assim, importa fazer reflectir na gestão da defesa nacional e das FFAA's, por um lado, os conceitos próprios da gestão pública e, por outro, adaptar ou parametrizar conceitos da gestão privada. A gestão privada utiliza, em termos da correspondente análise, um conceito denominado de *goodwill* que significa, em termos gerais, o potencial da organização para gerar resultados. Este capítulo visa, também, analisar em que medida aquele conceito pode ser transportado para a gestão pública e, especialmente para a gestão pública militar na componente associada à análise e impacto resultante do investimento militar. Interessa, por isso, primeiramente, densificar o conceito de *goodwill*.

Importa transpor o conceito de *goodwill* e adaptar às condições específicas das FFAA, por um lado, o valor dos bens intangíveis, e, por outro, o valor militar dos recursos ou equipamentos estritamente militares alocados à organização e o regime das reintegrações e amortizações identificando as questões subjacentes e a necessidade do reconhecimento das especificidades e das normas conducentes aos inerentes reflexos patrimoniais no sentido da rigorosa e objectiva avaliação ou medição económica.



Por outro lado, importa definir o conceito formal, material e instrumental de valor patrimonial militar, valor militar e de valor militar padrão.

a. O conceito de *goodwill* económico

Na perspectiva tradicional, o valor de uma empresa depende do seu potencial de rendimento encarado como capacidade de gerar lucros. Nesta perspectiva tradicional, para além do valor patrimonial é necessário considerar o valor associado aos activos intangíveis que se traduzem no aumento da capacidade de rendimentos da empresa, como no caso, *inter alia*, das marcas, da fidelidade dos clientes ou do know-how do pessoal. Todos estes valores intangíveis são fontes potenciais de criação de valor e desenvolvem capacidades especiais de criação de riqueza. Este intangível designa-se por *goodwill*. *In fine*, representa o potencial ou capacidade para criar valor, gerar resultados e fluxos de caixa.

b. O conceito de *goodwill* económico na óptica pública militar.

Defendemos há bastante tempo que o investimento em capital humano nas mais diversas formas, designadamente, o “conhecimento”, a qualificação dos recursos e, especialmente o nível de treino, devem ser considerados investimento e, como tal, reflectido patrimonialmente. É um património das FFAA’s e a principal aferição para o cumprimento da missão. As demonstrações contabilísticas terão que evidenciar esta questão de modo a aferir o esforço financeiro alocado e os inerentes reflexos económicos e patrimoniais. De relevar especialmente, que qualquer planeamento operacional que inclua acções de combate tem em linha de conta o grau de atrição como variável dependente do nível de treino dos militares envolvidos. O conceito do *goodwill* tem as potencialidades para, contabilisticamente, evidenciar o valor militar das FFAA’s (valor da organização em termos militares) conexo às potencialidades para cumprir a missão. O valor numérico (portanto, objectivo) é dado pelo *goodwill*, podendo ser aferido em termos comparativos no tempo e no espaço, tendo especial acuidade a comparação ou evolução temporal.

O potencial para a produção do bem público⁶ deverá constituir um verdadeiro activo do organismo público que, na componente em apreço, é um imobilizado incorpóreo ou imaterial. Ora a formação e o treino constituem exactamente bens imateriais ou intangíveis e portanto bens incorpóreos. O POC considera, no âmbito da conta 43 Imobilizações incorpóreas, que integra os imobilizados intangíveis como direitos e

⁶ Deve incluir uma componente associada, quer à certificação, quer ao nível de prontidão, conforme conceitos definidos em Cunha, 2007.



despesas de constituição, arranque e expansão, a conta 431 - Despesas de Instalação, 432 - Despesas de Investigação e de Desenvolvimento, 433 – Propriedade Industrial e Outros Direitos. Não prevê neste âmbito as despesas de formação e treino.

No entanto, a doutrina da contabilidade pública (Carvalho, 1999) considera que o imobilizado incorpóreo ou imaterial é constituído pelo conjunto de bens intangíveis e direitos, com as características: susceptíveis de valor económico; permanência no tempo, mas de difícil determinação da sua vida útil; utilização na produção de bens e serviços; não destinados a venda. Os critérios de valorimetria são o preço de aquisição, se adquirido no exterior ou custo de produção se gerado na própria entidade. O POCP regista o imobilizado incorpóreo na conta 43 e inclui, entre outras, as despesas de investigação e desenvolvimento, propriedade intelectual e industrial, aplicações informáticas e outros activos não materiais. Tomando como referência as despesas de Investigação e Desenvolvimento (I&D), coloca-se a questão se devem ser consideradas custos do exercício ou se devem ser total ou parcialmente registadas no activo (capitalização dessas despesas). Ou seja, se deve ser dada preferência ao princípio da prudência (contabilização como custo do exercício), ou ao princípio da correlação de custos e proveitos ou da especialização dos exercícios (capitalização).

A Directriz Contabilística nº 7 e o POCP reconhecem que as despesas de investigação só serão capitalizáveis nos casos excepcionais em que se possa assegurar, de forma inequívoca, que produzirão benefícios económicos futuros e que as despesas de desenvolvimento podem ser reconhecidas como um activo quando o produto ou o processo estejam claramente definidos.

Em todo o caso, e de acordo com a IV Directiva, de 1978 da Comunidade Europeia, é admitido o prazo de cinco anos como o de amortização.

Fazendo o paralelismo e analogia, *a fortiori*, ou seja, por maioria de razão, as despesas de formação e treino e porque estão inequivocamente assegurados os benefícios futuros militares em termos da produção do bem público defesa nacional e defesa militar, aquelas despesas devem ser classificadas como aquisitivas de bem intangível e consequentemente um activo no âmbito do imobilizado incorpóreo, sujeito, naturalmente à inerente amortização⁷.

⁷A figura 3 (conforme ao modelo de planeamento da capacidades NATO) em Apêndice III identifica o treino como parte integrante e indivisa da edificação das capacidades.



Assim, a legislação o deve considerar, reforçando a necessidade da especificidade militar requerendo, por isso, normas contabilísticas específicas, formalmente vertidas em POCDN.

c. Reintegrações e Amortizações e Reavaliações

Conforme ao preâmbulo do Decreto Regulamentar nº 2/90, de 12 de Janeiro, as reintegrações e amortizações desempenham um papel estratégico em termos da política económica e de gestão. A doutrina é consensual no sentido de, em ambiente caracterizado por elevada volatilidade e forte desenvolvimento tecnológico, as integrações e amortizações devem ser encaradas numa perspectiva dinâmica enquanto factores decisivos para o crescimento e expansão das organizações e, assim, do próprio investimento.

Transportando o conceito, é também possível definir uma política de reintegrações e amortizações que correlacione o valor patrimonial com o valor económico e principalmente com o valor militar inequivocamente conexos ao investimento.

Assim, conforme ao mencionado na alínea anterior, também, em matéria de reintegrações e amortizações, é necessário, a título de meros exemplos, definir as especificidades dos equipamentos militares que sofrem elevados desgastes tecnológicos ou, por outro lado, elevadas perdas de competitividade tecnológica e inerentemente valor militar e da necessidade de reflectir patrimonialmente todas as operações de *refit* a que estão sujeitos os meios de operação militar.

Os conceitos e as especificidades que os institutos e instrumentos da gestão como são as reintegrações e as amortizações, exigem normas próprias no âmbito da instituição militar, de modo a que o inerente valor patrimonial possa, em cada momento, reflectir as capacidades para a produção do bem público, ou seja, reflectir com rigor o valor militar conforme aos critérios acima identificados. Daí, a necessidade das especificidades exigirem normativo a integrar o POCDN e normativo que regule as reintegrações e amortizações de modo a que, através dos inerentes movimentos contabilísticos, se possa reflectir, com todo o rigor, o valor militar através da incorporação das modernizações, da desvalorização conexas com as rápidas desactualizações tecnológicas e com a evolução dos conceitos e posturas estratégicas.

d. Valor contabilístico *versus* valor patrimonial militar padrão

Este conceito inovador, pela primeira vez aqui aplicado, pode ser definido como “o



valor patrimonial da organização militar que lhe permite potenciar, assegurar e sustentar em termos prospectivos o cumprimento da missão”.

O valor patrimonial terá que levar em linha de conta o mencionado, relativamente ao, também inovador, conceito de *goodwill* que formal e materialmente sustenta a consideração, *inter alia*, da formação e do treino fundamentais na edificação das capacidades da defesa nacional e militar, e das reintegrações e amortizações basilares na rigorosa valorização patrimonial do valor militar dos equipamentos.

Assim, importa sobremaneira definir o valor patrimonial militar padrão que constituirá a referência objectiva (contabilística) sendo, portanto o valor referencial (entre limiares) aceitável de concretização. Quer dizer, não estando atingido o valor padrão relacionado com o FP conforme ao capítulo 4., o que constitui uma vulnerabilidade em termos do cumprimento das missões, torna-se, portanto, necessário alocar os recursos para atingir o valor predefinido. O valor militar padrão, podendo e devendo ter um valor agregado, deverá ter componentes, igualmente referenciais ou mandatárias desagregadas por ramos, por capacidades, por tipologia e natureza dos equipamentos e por formação e treino. Assim, em caso de não estar atingido o valor objectivo, no duplo sentido, patrimonial e valor militar padrão, o investimento na edificação das necessidades é imperioso e constitui também, por sua vez, o valor de referência para desencadear os inerentes desenvolvimentos em termos do planeamento, nos vários prazos associados, das respectivas propostas e inerente fundamentação de financiamento.

A definição em concreto dos bens tangíveis e intangíveis que congregam para o valor militar padrão e a necessidade de normas específicas a integrar o POCDN, constituem condições *sine qua non* para a operacionalização do conceito.

O valor militar padrão é definido no âmbito de quadros envolventes e relativos, sendo necessária a revisão dentro dos adequados espaços e prazos temporais.

A doutrina da gestão, identifica o *goodwill* negativo, por vezes, impropriamente designado por *badwill*, em que o valor económico potencial da organização não é sustentável em termos do futuro. No caso da organização militar, não estariam reunidas as condições para o cumprimento da missão ou da concretização dos produtos operacionais.

e. Elementos de síntese

Do conteúdo do presente capítulo podemos extrair a seguinte síntese:

- O valor do investimento, nas diversas naturezas identificadas, tem que ser adequadamente reflectido no património da organização militar;



- As organizações privadas utilizam o conceito de *goodwill* económico como indicador do potencial para gerar resultados;
- O conceito do *goodwill* é parametrizável para a organização militar com a contabilização como imobilizado dos bens incorpóreos (investimento) conhecimento, formação e treino, propriedade intelectual, propriedade industrial e *software*, potenciadores e fundamentais no cumprimento da missão, objectivamente valorizados com associação à certificação e aos níveis de prontidão;
- As reintegrações e amortizações e as reavaliações são essenciais para avaliar o património e valor da organização;
- As reintegrações e amortizações e as reavaliações exigem o tratamento adequado atendendo às especificidades da organização militar;
- O conceito inovador de valor militar como medida objectiva e contabilística da capacidade militar e portanto da reunião das condições para o cumprimento da missão, consolida e integra o conceito de *goodwill* e das especificidades das reintegrações e amortizações;
- O também inovador conceito de valor militar padrão, intervalo que permitindo o cumprimento da missão são também referências objectivas das necessidades de alocação dos meios de financiamento adequados ao investimento e, portanto, à concretização do valor militar habilitante à realização dos produtos operacionais, conceito também inovador que sustenta o desenvolvimento do instituto das capacidades.
- Assim, concluímos pela confirmação da Hipótese N° 5: “*O conceito de goodwill constitui base e reúne em si as capacidades para contribuir para o cálculo do valor patrimonial militar ou valor militar habilitante ao cumprimento da missão*”; e da Hipótese N° 2, na componente relativa ao inovador conceito de FP, aos Intangíveis e às Reintegrações e Amortizações “*As especificidades da gestão militar requerem normas contabilísticas específicas, designadamente correlacionadas como investimento, a verter formal e materialmente em Plano Oficial de Contabilidade da Defesa Nacional*”.

6. O Impacto na Economia do Investimento Público Militar

Importa, por último, consagrar os métodos ou modelos de medir o impacto do investimento militar, que no caso vertente segue as águas do investimento público, na economia.



As preocupações de análise na avaliação económica conduzem o estudo no sentido de determinar e medir os diferentes impactos de ordem económica e social que o projecto, previsivelmente, irá gerar e repercutir.

A avaliação macroeconómica tem preocupações muito abrangentes, situando-se, essencialmente, no âmbito da determinação dos impactos que o projecto irá ter na economia e na sociedade, procurando-se resposta, *inter alia*, a questões com as seguintes: O projecto insere-se num contexto ou sector estratégico para a economia nacional, regional ou local?; O projecto contribui para o desenvolvimento do sector ou sectores gerando valor acrescentado tecnológico?; Quais os impactos a nível das variáveis agregadas, nomeadamente o produto e o emprego?

a. O valor acrescentado bruto

De acordo com Albertino Marques (2006), os critérios de avaliação económica subdividem-se em critérios elementares e globalizantes. Os primeiros são por definição, parcelares, dando peso a uma variável previamente definida. Os segundos apresentam-se mais globais e, por conseguinte, mais complexos situando-se no campo da análise da rendibilidade social e, portanto, ao nível do bem-estar social.

De acordo com o critério do Valor Acrescentado Bruto (VAB), procura-se medir o impacto de um projecto de investimento ou a compatibilização do projecto com o objectivo de crescimento do Produto Nacional e consequentemente do Produto Regional e Sectorial.

O valor absoluto do VAB, calculado para os anos de vida útil do projecto, constitui uma medida da significância da conexão com os objectivos identificados. No entanto, o grau da importância terá um significado mais realista se for apresentado em termos relativos ou comparativos.

Na prática, é mais adequado relacionar o VAB do projecto com o montante do investimento medindo a respectiva razão, ou seja o VAB por cada unidade de investimento:

$$\frac{I}{VAB} = \frac{IM + ID}{(VX - CM) + (VD - CD)}$$

Em que: I=Investimento; IM=Investimento Importado; ID=Investimento de origem nacional; VX=Vendas do projecto para o mercado externo; CM=Compras no mercado externo para o projecto; VD=Vendas do projecto para o mercado interno; CD=Compras no mercado interno para o projecto.



Por outro lado, o VAB pode ser calculado, em ano de exploração, segundo duas ópticas: a do produto e a do rendimento conforme aos elementos constantes nas contas de exploração ou na demonstração de resultados.

Assim, na óptica do produto, o VAB é igual ao valor bruto da produção menos os consumos intermédios: $VAB = VBP - CI$, em que, VBP =Valor bruto de produção e CI =Consumos intermédios.

Na óptica do rendimento, o VAB é igual à soma dos rendimentos dos factores, ou seja a soma dos salários e as amortizações e reintegrações e resultados. Em termos dos serviços integrados, o VAB é constituído pelo somatório das Remunerações Certas e Permanentes.

b. Modelo Keynesiano e modelo vectorial auto-regressivo

Primeiro que tudo, em termos da análise macroeconómica são construídos modelos que relacionam as variáveis através de funções algébricas. Decorrente de modelo (com investimento exógeno) keynesiano simples de determinação do nível do rendimento (incluindo o sector público) é construído um sistema de equações que relaciona as variáveis económicas, designadamente, Investimento (I), Consumo Privado (C), Despesas em bens e serviços do sector público (G), Exportações (E), Importações (F), Transferências do sector público (R), Impostos (T).

Assim, o sistema das equações que relacionam as variáveis tem a seguinte solução algébrica para o nível de equilíbrio do produto (Silva, 1992):

$$Y = \frac{1}{1 - \alpha(1 - t) + \beta} (I + E + G + \alpha R + c - \alpha b - h);$$

O primeiro factor designa-se por multiplicador o qual varia directamente com α (propensão marginal ao consumo) e inversamente com t (taxa de imposto) e β (propensão marginal para importar). Com base nestes modelos, é possível identificar, por exemplo, qual o efeito no nível da actividade económica provocado por um aumento da despesas públicas (instrumento no modelo) em que, naturalmente se engloba o investimento militar.

O método, baseado em modelos Vectoriais Auto-Regressivos (VAR), que a seguir sucintamente se descreve, constitui, potencialmente, um modelo eficaz e que se situa no âmbito da determinação econométrica dos efeitos do investimento público, respondendo, também à questão dos impactos económicos, especialmente produto, emprego, investimento privado, a nível agregado, sectorial ou regional. Foi utilizado pela primeira



vez nos Estados Unidos da América para determinar os efeitos nos desempenhos privados resultantes do investimento público em infra-estruturas, designadamente em auto-estradas.

Prima facie, segundo Aschauer em Pereira, 2004, a questão centra-se em torno da dimensão da elasticidade do produto relativamente ao investimento público nas quais se estabelece uma relação entre os factores produtivos, emprego, capital público e capital privado, e o produto. Um valor nulo desta elasticidade é indicador de efeitos nulos do investimento público na produção. Independentemente da hipótese *ceteris paribus*, ao constituir uma externalidade positiva, o investimento público traduz o aumento do produto e portanto crescimento económico que por sua vez proporciona aumento das receitas públicas que financiam o investimento. Por outro lado, em períodos de aumento do desemprego são executadas políticas que envolvem a concretização de projectos de investimento público, existindo, portanto, uma forte evidência acerca desta causalidade.

A abordagem VAR⁸, suprimindo limitações de análises econométricas de estimação de sistemas de equações simultâneas que impõe uma divisão das variáveis entre endógenas e exógenas, requerendo o uso de variáveis estacionárias e a consideração de relações de cointegração, se estas existirem, dá resposta à questão da produtividade do investimento público.

Os princípios da abordagem VAR conduzem à formulação de um modelo auto-regressivo geral. O modelo consiste na regressão de valores (correntes) de cada variável nos seus próprios valores desfasados e nos valores desfasados das restantes variáveis. O modelo VAR pode ser visto como a forma reduzida de um modelo de equações simultâneas, no qual não existem variáveis exógenas.

Na medida em que o modelo VAR especifica as correlações entre realizações das variáveis é possível usá-lo com o objectivo de fazer previsões. É assumido que, quer o sector público quer o privado conhecem, no início de cada período, os valores passados de todas as variáveis. Contudo, enquanto que o sector privado conhece os valores correntes do capital público porque o orçamento é divulgado previamente, o sector público não conhece os valores correntes das variáveis do sector privado.

As funções impulso-resposta associadas ao modelo VAR fornecem informações sobre a forma como a evolução do produto, do emprego e do investimento privado reagem a uma variação do investimento público. A análise fundamenta-se nas estimativas das

⁸ O modelo VAR foi utilizado por PEREIRA, Alfredo e ANDRAZ, Jorge para o estudo do impacto na economia de decisões de investimento público em redes de transportes e está descrito em termos teóricos e em termos dos resultados obtidos in “Impacto do Investimento na Economia Portuguesa”.



elasticidades e dos produtos marginais. Os valores da elasticidade indicam até que ponto a evolução de cada variável do sector privado é sensível a uma variação de um ponto percentual da taxa de crescimento do investimento público num determinado ano, e considerando os efeitos que ocorrem nos anos seguintes. Sendo o investimento público uma variável endógena, as variações produzidas também têm efeitos na respectiva taxa de crescimento e estes, por sua vez, repercutem-se na evolução das outras variáveis.

Em termos práticos, e segundo os estudos levados a cabo durante mais de quatro anos por PEREIRA e ANDRAZ (2004), foi possível, a título de exemplo, concluir acerca dos efeitos desagregados do investimento público em infra-estruturas de transporte no desempenho económico em Portugal ao nível dos vários sectores de actividade ou a nível regional. Mais concretamente, foram obtidos valores relativos aos efeitos do investimento público no emprego, no investimento e no produto do sector privado ao nível agregado e na desagregação por sectores ou por regiões do país. Os resultados, utilizando uma abordagem VAR, foram baseados em dados abrangendo o período de 1976 a 1998 (22 anos) para a economia portuguesa e para dezoito indústrias que representam, por um lado, a totalidade da actividade económica e, por outro, as regiões do país.

Os resultados agregados (PEREIRA e ANDRAZ, 2004, pág. 369) indicam que o investimento público tem efeitos positivos no emprego, no investimento privado e no produto. Concretamente, o investimento de um milhão de euros em infra-estruturas de transportes gera, no longo prazo, ao nível agregado, 230 novos postos de trabalho, aumenta o investimento privado em 8.12 milhões de euros e induz um aumento acumulado do produto em 9.54 milhões de euros.

Em termos das variáveis identificadas no estudo mencionado, também os sectores da actividade foram positivamente influenciados, designadamente, construção, comércio, transportes, financeiro, serviços, produtos metálicos, outras indústrias transformadoras. Também foram identificadas as regiões que mais beneficiaram com o investimento público.

O impacto do investimento público militar na economia portuguesa, admitindo uma mesma matriz de importações, teria, como evidência empírica, o impacto do investimento público já que utiliza a mesma fonte de recursos e tem idêntica raiz de procura e efeitos similares e, em abstracto, na oferta privada. Os efeitos no desempenho económico seriam, também, admitindo os mesmos pressupostos, idênticos, mas com efeitos sectoriais e regionais mais precisos.



No entanto, a elaboração de estudo rigoroso que identifique os impactos na economia portuguesa resultantes da concretização do investimento militar, exigiria a construção prévia de séries estatísticas, temporalmente alargadas, que permitissem eventuais regressões.

c. Elementos de síntese

Do conteúdo do presente capítulo podemos extrair a seguinte síntese:

- O cálculo do VAB, especialmente medido na unidade de investimento, quer na óptica da produção quer na óptica do rendimento constitui um indicador relevante para medir o efeito no nível da actividade económica associado a decisões de investimento;
- O modelo Keynesiano constitui instrumento de medida do impacto do investimento militar no produto;
- O modelo VAR constitui, potencialmente, uma opção com utilidade para medir os efeitos económicos do investimento público nos agregados produto, emprego e investimento privado ou nos sectores de actividade ou nas regiões no país.

Assim, com os fundamentos acima indicados e atento o que precede, podemos validar a Hipótese Nº 6 “*O Valor Acrescentado Bruto constitui método de avaliação dos impactos na organização e na economia resultantes do investimento militar*” e a Hipótese Nº 7 “*O modelo Keynesiano e o modelo Vectorial Auto-Regressivo constituem, potencialmente, métodos para medir o impacto na economia em termos das variáveis agregadas, sectoriais e regionais, conexas com a concretização ou com a previsão de concretização do investimento militar*”.

7. Conclusões e Recomendações

Vaexata questio, o investimento no conceito mais lato, como foi, aliás, evidenciado, tem um imprescindível papel no sustentar e no projectar da instituição militar para o futuro, respondendo, assim, aos mais puros elementos teleológico e estratégico de modo a cumprir a missão ou atribuições de forma racionalmente económica. O conceito de racionalidade económica levanta, também em matéria do investimento, a questão relativa aos métodos de análise e avaliação económica quer na fase *ex ante* à decisão, quer na fase *ex post* à concretização.

O conceito de investimento militar obedece a requisitos directamente correlacionados com as atribuições e missões consignadas às FFAA, requerendo o



necessário enquadramento patrimonial de acréscimo com reflexo contabilístico da capacidade de produção do bem público defesa militar.

A legislação que regula a avaliação da despesa pública, quer seja em sede de funcionamento quer de investimento, necessita dos adequados desenvolvimentos normativos no sentido de constituir base da análise objectiva e científica da decisão.

Assim se confirmaram, em nosso entender, as três primeiras hipóteses formuladas: a definição de investimento militar, a necessidade de trazer para a gestão pública os métodos científicos utilizados na gestão privada e desenvolvidos nas escolas de gestão a par da necessidade de considerar um POCDN atendendo às especificidades da gestão militar.

Com o desenvolvimento, em abstracto, dos conceitos que permitem adaptar o método do VAL e do *goodwill* à gestão pública, de modo a serem utilizados ou parametrizados em concreto nas várias fases da decisão e da avaliação do mérito do investimento ou do projecto de investimento, consideraram-se validadas as hipóteses relativas à adopção do critério VAL e do conceito do *goodwill*.

Foram introduzidos no léxico da gestão pública e militar os inovadores conceitos associados aos valores intangíveis e VM, VPM, VMP, à inédita apresentação do Imobilizado por capacidades, à especificidade das Reintegrações e Amortizações e ao hodierno conceito de FP com inequívoco sentido de cultura de gestão, por um lado, baseada no rigor, transparência e responsabilização e, por outro, fundamentada em métodos científicos.

O investimento militar tem impactos na economia, acrescentando valor ou gerando de *per si* investimento, competências, perícias e conhecimento, quer a nível macro, sectorial ou regional que importa avaliar. Assim, através do conceito do Valor Acrescentado Bruto, do modelo Keynesiano e, potencialmente, do Modelo Vectorial Auto-Regressivo podem identificar-se os impactos gerados ou a gerar nas variáveis produto, emprego, investimento, pelo que foram consideradas validadas as hipóteses relativas à medição dos impactos na economia resultantes do investimento militar.

Com base no que antecede, concluímos que se encontrou, através da validação das hipóteses formuladas que conduziram, por um lado, à identificação das especificidades da organização militar *versus* os normativos de gestão, e por outro à concepção de modelos de análise científica em sede da decisão de investimento militar, a resposta à questão central: “*Como poderão os modelos de análise científica de projectos de investimento*



desenvolvidos nas universidades ser adaptados às organizações públicas e, designadamente aos investimentos na área militar?”

Assim, consideram-se adequadas e de relevar as seguintes recomendações:

- Adoptar a seguinte definição de investimento militar: *“o investimento militar deve ser entendido como a parte do investimento público que representando afectação de recursos que possibilita ou capacita uma entidade pública inserida na estrutura do Ministério da Defesa Nacional a produzir o bem público puro defesa militar com o objectivo de concretizar as atribuições consignadas e, assim, de acordo com o interesse público, obter benefícios sociais no âmbito da defesa militar e, portanto, na defesa nacional”*;
- Adoptar POCDN que consagre as especificidades de gestão das FFAA, entre outras, relativamente às Reintegrações e Amortizações e Reavaliações, à contabilização como Imobilizados Incorpóreos dos intangíveis associados à Formação e Treino e à certificação e atribuição de níveis de prontidão e consagre o FP como o valor objectivo das capacidades necessárias edificar;
- Discriminação do imobilizado corpóreo e incorpóreo por capacidades;
- Considerar obrigatório a utilização do instrumento VAL e do *goodwill*;
- Considerar mandatário a identificação plurianual dos impactos no funcionamento resultante do investimento;
- Para medir os impactos na economia, utilizar o VAB, o modelo Keynesiano e construir as séries estatísticas de modo a utilizar o modelo VAR.



Bibliografia

Livros

ARAÚJO, António José Maia (2003). <i>Manual de Análise de Projectos de Investimento</i> . Lisboa: Editora Rei dos Livros.
BARROS, Hélio (2008). <i>Análise de Projectos de Investimento</i> . Lisboa: Edições Sílabo.
BRAND, Jaime Perena (1992). <i>Direcção e Gestão de Projectos</i> . Lisboa: Lidel.
CAIADO, António C. Pires, CARVALHO, João Baptista da Costa, SILVEIRA, Olga Cristina Pacheco (2006). <i>Contabilidade Pública Legislação</i> . Lisboa: Áreas Editora.
CAIADO, António C. Pires, PINTO Ana Calado (2002). <i>Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública</i> . Lisboa: Áreas Editora.
CARVALHO, João Baptista da Costa, MARTINEZ, Vicente Pina, PRADAS, Lourdes Torres (1999). <i>Temas de Contabilidade Pública</i> . Lisboa: Editora Rei dos Livros.
CAUPERS, João (1995). <i>Direito Administrativo</i> . Lisboa: Aequitas Editorial Notícias.
COSTA, A. Carvalhal, TORRES Maria do Rosário (1996). <i>Controlo e Avaliação da Gestão Pública</i> . Lisboa: Editora Rei dos Livros.
CUNHA, Fernando M. Pires (2008). <i>A Certificação de Forças Como Garante da Operacionalidade das Forças Multinacionais, a Adaptação do Sistema de Certificação da NRF às Forças Armadas Portuguesas</i> . Trabalho de Investigação Individual. IESM. CPOG 2007/2008.
ECO, Umberto (2008). <i>Como Se Faz Uma Tese em Ciências Sociais</i> . Barcarena: Editorial Presença.
FERNANDES, Abel L. Costa (2008). <i>Economia Pública Eficiência Económica e Teoria das Escolhas Múltiplas</i> . Lisboa: Edições Sílabo.
FERREIRA, Eduardo Paz, PESSANHA, Alexandra (2004). <i>Legislação de Finanças Públicas</i> . Lisboa: Quid Juris.
FRANCO, António L. De Sousa Franco (1992). <i>Finanças Públicas e Direito Financeiro</i> . Coimbra: Almedina
FRANCO, João Melo, MARTINS, Herlander Antunes (1995). <i>Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos</i> . Coimbra: Almedina.
HYMAN, David N. (1993). <i>Public Finance A Contemporary Application of Theory to Policy</i> . Florida: The Dryden Press.
LIVINGSTONE, John Leslie (1992). <i>The Portable MBA in Finance and Accounting</i> . New York: John Willey and Sons.
MADEIRA, César M. G. Reis (2008). <i>O Sistema de Planeamento de Forças Nacional. Implicações da Adopção do Modelo de Planeamento por Capacidades</i> . Trabalho de Investigação Individual. IESM. CPOG 2007/2008.
MARQUES, Albertino (2006). <i>Concepção e Análise de Projectos de Investimento</i> . Lisboa: Edições Sílabo.
MATEUS, Nelson Santos. (2006). <i>A Função de Planeamento Financeiro na Edificação do Poder Militar e em Particular do Poder Militar Naval</i> . Estudo de Longa Duração IESM, CPOG 2005/2006.
MENEZES, H. Caldeira (1991). <i>Princípios de Gestão Financeira</i> . Lisboa: Editorial Presença.
MOREIRA, Adriano (2002). <i>Teoria das Relações Internacionais</i> . 4ª ed., Coimbra: Livraria Almedina.
MUSGRAVE, Richard A., MUSGRAVE, Peggy B. (1989). <i>Public Finance In Theory And Practice</i> . Singapore: McGraw-Hill.



NEVES, João Carvalho das (2007). <i>Análise Financeira Técnicas Fundamentais</i> . Lisboa: Texto Editores.
NEVES, João Carvalho das (2002). <i>Avaliação de Empresas e Negócios</i> . Lisboa: Editora MacGraw-Hill de Portugal.
NEVES, João Carvalho das (2007). <i>Avaliação e Gestão da Performance Estratégica da Empresa</i> . Lisboa: Texto Editores
PAULO, Trigo Pereira, AFONSO, António, ARCANJO, Manuela, SANTOS, José Carlos Gomes (2004). <i>Economia e Finanças Públicas</i> . Lisboa: Escolar Editora
PEREIRA, Alfredo Marvão, ANDRAZ, Jorge Miguel (2004). <i>Impacto do Investimento Público na Economia Portuguesa</i> . Lisboa: Fundação Luso-Americana.
PINTO, Ana Calado, SANTOS Paula Gomes dos (2005). <i>Gestão Orçamental Pública</i> . Lisboa: Publisher Team.
QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT, Luc Van (1992). <i>Manual de Investigação em Ciências Sociais</i> . Lisboa: Gradiva.
KINNEAR, Thomas C. TAYLOR James R. (1991). <i>Marketing Research An Applied Approach</i> . Singapore: McGraw-Hill.
REVEZ, António A. dos Santos Allen (2008). <i>Integração dos Processos de Planeamento (Force Planning) dos Diversos OI que Portugal Faz Parte e Correlação Com o Processo de Geração de Forças (Force Generation). Compromissos de Forças Nacionais. Trabalho de Investigação Individual. IESM. CPOG 2007/2008.</i>
RIBEIRO, António Silva (2006). <i>O Modelo Português de Planeamento Estratégico e de Forças – Processo e deficiências</i> . Lisboa: Edições Culturais da Marinha.
ROLDÃO, Victor Sequeira (1990). <i>Guia para Preparação e Avaliação de Investimentos</i> . Lisboa: Monitor.
SAMUELSON, A. Paul (1981). <i>Economia</i> . Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
SANTIAGO, Calos. <i>POC Comentado</i> . Lisboa: Texto Editores.
SANTOS, Arlindo (1991). <i>Análise Financeira, Conceitos, Técnicas e Aplicações</i> . Lisboa: INIEF.
SILVA, Aníbal António Cavaco, NEVES João Luís César (1992). <i>Finanças Públicas e Política Macroeconómica</i> . Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
SILVA, Barbosa da (1994). <i>Management Público</i> . Lisboa: Editora Rei dos Livros.
SOUSA, António Rebelo de Sousa (2005). <i>Análise Económica e Financeira de Projectos</i> . Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
SPIGEL, Murray Ralph. <i>Probabilidade e Estatística</i> . São Paulo: McGraw-Hill-

Legislação:

Decreto-Lei nº 48/93, de 26 de Fevereiro, <i>Lei Orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas, LOEMGFA</i> , Diário da República nº 48/93 – 1 Série – A. Lisboa.
Decreto-Lei nº 49/93, de 26 de Fevereiro, <i>Lei Orgânica da Marinha, LOMAR</i> , Diário da República nº 48/93 – 1 Série – A. Lisboa.
Decreto-Lei nº 232/97, de 3 de Setembro, <i>Plano Oficial de Contabilidade Pública</i> , Diário da República – 1 Série – A. Lisboa.
Lei nº 52/2005, de 31 de Agosto As Grandes Opções do Plano para 2005 – 2009, Diário da República nº 285/82 – 1 Série – A. Lisboa.
Lei Constitucional n.º 1/ 2005 de 12 de Agosto. Constituição da República Portuguesa - 7ª Revisão Constitucional, Diário da República nº 155, 1ª Série-A. Lisboa.
Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro. Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, Diário da República nº 285, 1ª Série. Lisboa
Lei nº 111/91, de 29 de Agosto, <i>Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças</i>



Armadas, Diário da República nº 198/91 – 1 Série – A. Lisboa.
Lei nº 98/97, de 26 de Agosto com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de Dezembro e 1/2001, de 4 de Janeiro, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro Código dos Contratos Públicos, Diário da República Nº 20, de 29 de Janeiro, 1ª Série. Lisboa
Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de Janeiro Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Diário da República nº 16, 1ª Série-B. Lisboa
Lei Orgânica nº 4/2006, de 29 de Agosto (LPM)
Lei nº 64 – A/2008, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento 2009)
Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho, Regime da Administração Financeira do Estado
Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro, Lei de Bases da Contabilidade Pública,
Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de Junho, que cria o Sistema de Controlo Interno (SCI) da administração financeira do Estado
Lei Orgânica da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), Decreto-Lei nº 249/98, de 11 de Agosto

Internet: Sítios consultados

www.igcp.gov.pt Instituto de Gestão da tesouraria e do Crédito Público
www.nato.int/docu/review/2006/issue3/portuguese/interview , acedido em 31OUT2008.

Outra documentação

Documentação Estruturante da Estratégia Naval – Separata à Directiva do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada nº 03/05, de 30 de Maio, Ordem da Armada nº 05/31 de Janeiro de 2007.
Prestação de Contas-2007. Informação complementar. Marinha.

Entrevistas

General Gil, Estado-Maior do exército
CMG Belo Fabião, Estado-Maior da Armada
Doutora Sandra Baiá, Ministério das Finanças e da Administração Pública
Tenente Santos do Carmo, Direcção de Administração Financeira



APÊNDICES



Apêndice I – Glossário de conceitos

Investimento Bruto - Compreende, sem amortizações, todos os bens de produção criados ou adquiridos e a soma algébrica das variações de existências verificadas no período em análise.

Investimento em Capital Fixo Corpóreo - Integra os imobilizados tangíveis, móveis ou imóveis, que a empresa utiliza na sua actividade operacional, que não se destinem a ser vendidos ou transformado, com carácter de permanência superior a um ano. As aquisições de bens em regime de locação financeira obedecem e são objecto de normas contabilísticas próprias;

Investimento em Capital Fixo Incorpóreo - Integra os imobilizados intangíveis, englobando, nomeadamente, direitos e despesas de constituição, arranque e expansão incluindo estudos, projectos, patentes, royalties, marcas e despesas com formação e treino de pessoal;

Investimento em Fundo de Maneio - Inclui, entre outros, o stock de matérias-primas, o *stock* de produtos em transformação e o *stock* de produtos acabados.

Investimento Líquido - Corresponde ao investimento bruto deduzido das amortizações. Representa, assim, o crescimento efectivo do capital total no período considerado;



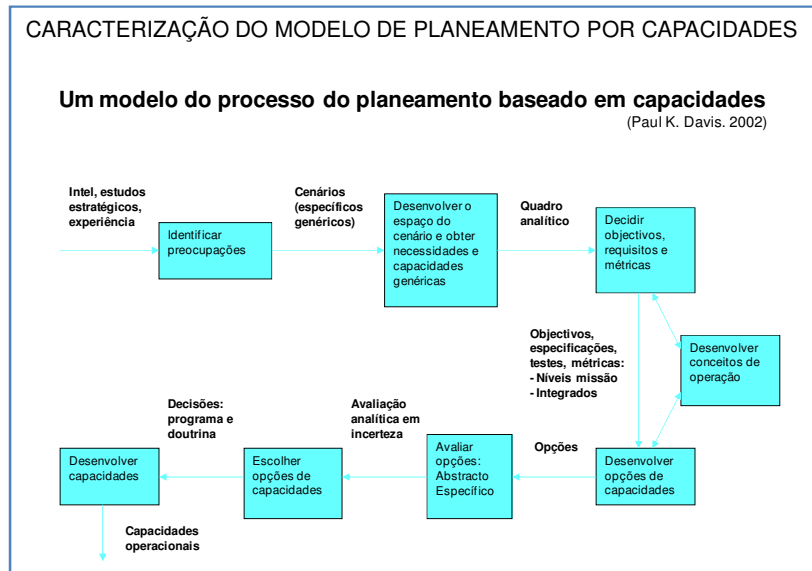
Apêndice II: Funções e Missões do Poder Naval



Figura 1 – Funções e Missões do Poder Naval



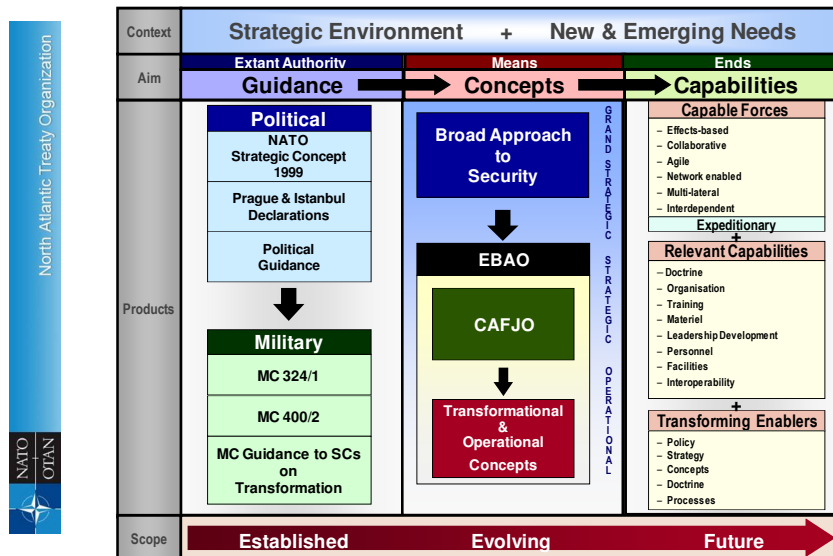
Apêndice III: Planeamento por Capacidades



Fonte: Apresentação CMG Reis Madeira 05 Jan 2009

Figura 2: Caracterização do modelo de planeamento por capacidades

O MODELO DE PLANEAMENTO POR CAPACIDADES DA NATO

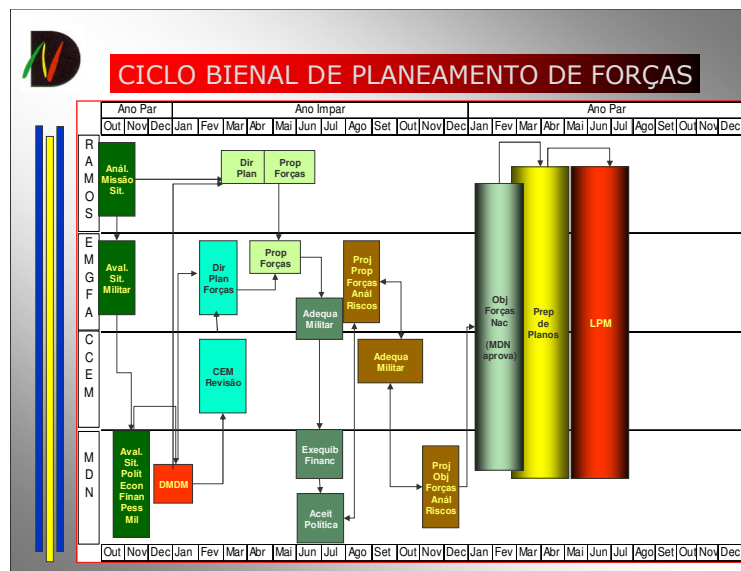


Fonte: Apresentação CMG Reis Madeira 05 Jan 2009

Figura 3: O modelo de planeamento por capacidades da Nato



REFERENCIAIS DO SISTEMA DE PLANEAMENTO NACIONAL



Fonte: Apresentação CMG Reis Madeira 05 Jan 2009

Figura 4: Ciclo Bial de Planeamento de Forças